



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**Processo nº 4167/2021**

**Interessado: Comissão de Justiça e Redação**

**Autoria do Projeto: Poder Executivo**

**Assunto: VETO PARCIAL ao Projeto de Lei Complementar nº 01/2021, que dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santo André – RPPS, e dá outras providências.**

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

### 1. RELATÓRIO

Em análise o veto parcial de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 139.07.2021, referente ao Autógrafo nº 45/2021, em relação ao Projeto de Lei Complementar nº 01/2021, que dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santo André – RPPS, e dá outras providências.

Conforme consta da justificativa, a propositura decorre da promulgação da Emenda Constitucional nº 103, de 13 de novembro de 2019, que alterou o sistema de previdência social e estabeleceu regras de transição e disposições transitórias.

Após a regular tramitação do Projeto de Lei Complementar pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado, com Emendas Aditivas, dentre elas, uma que acrescentou o art. 43A e o seu inciso I, e outra que acrescentou o inciso VI ao art. 56, da proposta legislativa. Seu texto final foi enviado para preparar o Autógrafo e encaminhar ao Chefe do Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo parcialmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

Em suas argumentações, o Alcaide alega que segundo o Ministro Roberto Barroso no MI nº 6.770, “as guardas municipais vêm disciplinadas, no §8º do art. 144, não como integrantes da estrutura da Segurança Pública”, mas com a missão de proteger os





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

bens, os serviços e as instalações municipais, conforme dispuser a lei. O Ministro destacou, ainda, que a concessão da aposentadoria especial às carreiras de guardas civis com base no art. 40, §4º, II, da Constituição Federal depende da integração pelo legislador federal.

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

Aduz que, o Supremo Tribunal Federal, em Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 1.215.7271 de São Paulo, em julgamento conjunto de mandados de injunção, entendeu, por maioria, que a aposentadoria especial por atividade de risco não pode ser estendida aos guardas civis, tendo em vista que suas atividades precípuas não são inequivocamente perigosas e que esses servidores não integram o conjunto dos órgãos de segurança pública, relacionado no art. 144, incisos I a V da CF, de modo que não se estende à classe o regime da LC 51/85 (MIs nºs 6.770, 6.773, 6.780, 6.874 e 6.515).

Argumenta que, foi proposto pelo Ministro Dias Toffoli a seguinte tese: Os guardas civis não possuem direito constitucional à aposentadoria especial por exercício de atividade de risco prevista no artigo 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal.

E ainda que, referente à emenda que acrescentou o inciso VI ao art. 56, do presente autógrafo, tampouco poderá prosperar.

Alega que, no Projeto de Lei Complementar nº 01/2021 estão contempladas as regras de transição, conforme previsto na Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. A possibilidade de aplicação de regras de transição diferenciadas, somente foi prevista, no âmbito dos estados, municípios e distrito federal, no que se refere aos titulares de cargos eletivos, conforme dispõe o §5º do art. 14, da referida emenda.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Aduz que, além do mais, vale destacar que quaisquer alterações nas regras de transição para a concessão de aposentadorias implicariam em reflexos nos atuários, que balizaram os estudos para o presente projeto de lei complementar, bem como com relação à unificação das massas, contemplada no presente autógrafo.

Argumenta que, a título de informação, ressaltamos que o Instituto de Previdência de Santo André – IPSA realizou avaliação atuarial, tendo como base o exercício financeiro do ano de 2020, ocasião em que foram apontados vários cenários financeiros e estatísticos visando a sustentabilidade do regime de previdência.

Informa que, a avaliação atuarial anual consiste no estudo técnico, realizado por especialista, pelo qual é mensurado o plano de custeio necessário para cobertura dos compromissos assumidos pelo plano de benefício. Os resultados devem ser encaminhados anualmente à Secretaria de Previdência, vinculada ao Ministério da Fazenda, por meio do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA, o qual é a principal ferramenta para monitoramento da situação atuarial do plano.

Alega que, consoante ao estudo atuarial realizado, a unificação das massas dos regimes de financiamento dos benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santo André – RPPS, e a consequente extinção do regime de repartição simples, mostrou-se como forma viável de manutenção do custeio previdenciário e do equilíbrio financeiro e atuarial.

Por fim, destacou que a emenda aprovada, referente ao art. 43A e inciso I, contraria as normas da técnica legislativa, disciplinadas pela Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, uma vez que apresenta erro redacional ao enumerar como “inciso” dispositivo que deveria ser “Parágrafo único”.

Ao final resolve vetar o art. 43A e inciso I e inciso VI do art. 56, da propositura, em face da inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público, devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

É breve o relatório.

Passemos à análise.

### 2. ANÁLISE JURÍDICA

#### 2.1. Da Regularidade do Veto

Quanto à regularidade do veto parcial oposto, o §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André, prescreve que:

*“Art. 46. Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.*

*§1º Se o Prefeito considerar e julgar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional** ou **contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente a Câmara, os motivos do veto.”*

Vê-se, assim, que o veto poderá resultar de um juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há inconstitucionalidade formal ou material da lei) ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.

O veto constitui ato político do Chefe do Poder Executivo, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para o fim de controle judicial. Assim, não se admite o controle judicial das razões do veto, em homenagem ao postulado da separação de Poderes (essa restrição aplica-se tanto ao denominado veto político quanto ao veto jurídico), dessa forma, as formalidades legais foram atendidas, a teor do disposto no §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

### 2.2. Da Inconstitucionalidade alegada

Em suas razões de veto parcial, o Alcaide argumenta que segundo o Ministro Roberto Barroso no MI nº 6.770, “as guardas municipais vêm disciplinadas, no §8º do art. 144, não como integrantes da estrutura da Segurança Pública”, mas com a missão de proteger os bens, os serviços e as instalações municipais, conforme dispuser a lei. O Ministro destacou, ainda, que a concessão da aposentadoria especial às carreiras de guardas civis com base no art. 40, §4º, II, da Constituição Federal depende da integração pelo legislador federal.

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

Aduz que, o Supremo Tribunal Federal, em Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo 1.215.7271 de São Paulo, em julgamento conjunto de mandados de injunção, entendeu, por maioria, que a aposentadoria especial por atividade de risco não pode ser estendida aos guardas civis, tendo em vista que suas atividades precípua não são inequivocamente perigosas e que esses servidores não integram o conjunto dos órgãos de segurança pública, relacionado no art. 144, incisos I a V da CF, de modo que não se estende à classe o regime da LC 51/85 (MIs nºs 6.770, 6.773, 6.780, 6.874 e 6.515).

Argumenta que, foi proposto pelo Ministro Dias Toffoli a seguinte tese: Os guardas civis não possuem direito constitucional à aposentadoria especial por exercício de atividade de risco prevista no artigo 40, § 4º, inciso II, da Constituição Federal.

E ainda que, referente à emenda que acrescentou o inciso VI ao art. 56, do presente autógrafo, tampouco poderá prosperar.

Alega que, no Projeto de Lei Complementar nº 01/2021 estão contempladas as regras de transição, conforme previsto na Emenda Constitucional nº 103, de 12 de





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

novembro de 2019. A possibilidade de aplicação de regras de transição diferenciadas, somente foi prevista, no âmbito dos estados, municípios e distrito federal, no que se refere aos titulares de cargos eletivos, conforme dispõe o §5º do art. 14, da referida emenda.

Aduz que, além do mais, vale destacar que quaisquer alterações nas regras de transição para a concessão de aposentadorias implicariam em reflexos nos atuários, que balizaram os estudos para o presente projeto de lei complementar, bem como com relação à unificação das massas, contemplada no presente autógrafo.

Argumenta que, a título de informação, ressaltamos que o Instituto de Previdência de Santo André – IPSA realizou avaliação atuarial, tendo como base o exercício financeiro do ano de 2020, ocasião em que foram apontados vários cenários financeiros e estatísticos visando a sustentabilidade do regime de previdência.

Informa que, a avaliação atuarial anual consiste no estudo técnico, realizado por especialista, pelo qual é mensurado o plano de custeio necessário para cobertura dos compromissos assumidos pelo plano de benefício. Os resultados devem ser encaminhados anualmente à Secretaria de Previdência, vinculada ao Ministério da Fazenda, por meio do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA, o qual é a principal ferramenta para monitoramento da situação atuarial do plano.

Alega que, consoante ao estudo atuarial realizado, a unificação das massas dos regimes de financiamento dos benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santo André – RPPS, e a consequente extinção do regime de repartição simples, mostrou-se como forma viável de manutenção do custeio previdenciário e do equilíbrio financeiro e atuarial.

Por fim, destacou que a emenda aprovada, referente ao art. 43A e inciso I, contraria as normas da técnica legislativa, disciplinadas pela Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, uma vez que apresenta erro redacional ao enumerar como “inciso” dispositivo que deveria ser “Parágrafo único”.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Entretanto, pelas razões apresentadas, juridicamente não se consegue vislumbrar qual é a inconstitucionalidade – formal ou material - (não se presume, tem que ser demonstrada), tendo em vista que a argumentação foi realizada de forma genérica, sem indicar de forma objetiva, quais são os dispositivos constitucionais (Constituição Federal e/ou Constituição do Estado de São Paulo), que concretamente foram infringidos (princípio da motivação – indicação dos fundamentos fáticos e jurídicos que justificam o alegado).

Se o veto do Chefe do Poder Executivo fosse considerado um mero ato administrativo, **este seria considerado nulo, nos termos do art. 2º, parágrafo único, “b” e “d”, da Lei nº 4717/1965 (Lei da Ação Popular)<sup>1</sup>**, entretanto, como o Supremo Tribunal Federal entende ser o veto um ato jurídico/político, a análise quanto a sua legitimidade é de competência dos membros do Parlamento, mantendo ou rejeitando, não sendo possível controle jurisdicional.

### 2.2.2. Do princípio da separação e harmonia entre os Poderes – limites ao poder de emenda do Legislativo

A Constituição da República de 1988, assim como as Cartas Políticas anteriores, abraçou a consagrada teoria de Montesquieu, na clássica obra “O espírito das Leis”, sobre a separação dos Poderes, conforme preconiza o seu art. 2º.

O Barão de Montesquieu propôs a criação de órgãos distintos e independentes uns dos outros para o exercício de certas e determinadas atividades estatais.

Foi observando a sociedade (século XVIII) que o autor verificou a existência de 03 (três) funções básicas: **uma, produtora do ato geral; outra, produtora do ato especial e uma terceira solucionadora de controvérsias.** As duas últimas aplicavam o disposto no ato geral. Seus objetivos, porém, eram diversos: uma, visando a executar, administrar, a dar o disposto no ato geral para desenvolver a atividade estatal; outra,

<sup>1</sup> Art. 2º, parágrafo único: *b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato; d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;*”





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

também aplicando ato geral, mas com vistas a solucionar controvérsias entre os súditos e o Estado ou entre os próprios súditos.

Por essas razões é que a doutrina constitucionalista constrói a concepção da criação de órgãos independentes, uns dos outros, para o exercício daquelas funções. E, ainda, esses órgãos, bem como os seus integrantes, submetiam-se ao disposto no ato geral que, por sua vez, haveria de ser fruto da “vontade geral”.

O mérito da doutrina de Montesquieu está na proposta de um sistema em que cada órgão desempenhasse função distinta e, ao mesmo tempo, que a atividade de cada qual caracterizasse forma de contenção da atividade de outro órgão do poder. É o sistema de independência entre os órgãos do poder e inter-relacionamento de suas atividades. É a fórmula dos “freios e contrapesos” a que alude a doutrina americana.

Tem-se, portanto, que o ordenamento constitucional pátrio pauta-se, expressamente, na importância capital de se observar e preservar **os limites das competências entre os órgãos do Estado, permanecendo, desse modo, assegurado o respeito, dentro dos postulados constitucionalmente assentados, ao princípio da independência e harmonia dos Poderes. Consectário disso é que cada Poder instituído possui um rol de competências próprias quanto ao exercício de suas funções.**

No âmbito municipal, ainda que não figurando o Poder Judiciário em sua composição, é de se assentir que, de igual modo, a independência e harmonia entre os Poderes concretiza-se mediante o entrelaçamento dos Poderes Executivo e Legislativo, quer participando o Executivo da feitura de leis através de atos próprios, quer fiscalizando a Câmara Municipal os atos daquele.

**A iniciativa das leis está prevista no art. 61 da Constituição Federal, art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo e art. 42 da Lei Orgânica do Município de Santo André, em decorrência do princípio da simetria constitucional.**

Nessa perspectiva, permito-me ressaltar que a Constituição da República outorga ao Chefe do Poder Executivo, em caráter de privatividade, a prerrogativa de





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

deflagrar o processo legislativo de leis que disponham sobre ***criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta ou autárquica e que fixem ou aumentem a sua remuneração; criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administrativa pública***, entre outros. É o que esta expresse nas alíneas do inciso II, § 1º do art. 61, da Carta Política.

Cabe ressaltar, que a Lei Orgânica do Município de Santo André, nos incisos do art. 42, reforçou a privatividade do Chefe do Poder Executivo Municipal, para a iniciativa de leis, que disponham sobre a matéria avençada, acolhendo em seu texto o disposto no art. 61, § 1º, II, da Carta Política.

Nesse contexto, a Lei Fundamental da República elegeu determinados núcleos temáticos para o efeito de, ao discriminá-los de modo taxativo, submetê-los, em regime de absoluta exclusividade, à iniciativa de determinados órgãos ou agentes estatais.

A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória, cujo desrespeito precisamente por envolver usurpação de uma prerrogativa não compartilhada configura vício jurídico.

É inquestionável, portanto, que a matéria objeto da proposta legislativa em apreço é de iniciativa legiferante privativa do Alcaide Municipal, por tratar-se de normas-disposições que disciplinam sobre **o Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santo André – RPPS, e dá outras providências**.

**O processo legislativo referente a Lei Complementar nº 01/2021, foi deflagrado pelo Chefe do Poder Executivo, neste diapasão, faz-se necessário delimitar-se o alcance do Poder de Emenda do Legislativo aos projetos de iniciativa privativa do Poder Executivo.**

Num sistema constitucional democrático como o nosso, em que os 03 (três) Poderes constituídos são dotados de autonomia e têm estabelecidas atribuições distintas e específicas que lhes garantem a necessária independência e relacionamento harmonioso, seria totalmente afrontoso ao Legislativo se a própria Constituição Federal impusesse, de





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

um lado, a aprovação de projetos de lei, e impedisse, de outro lado, que emendas viessem a adequá-los na conformidade do consenso dos parlamentares, visto que isto significaria subtrair do Legislativo importante parcela de sua mais expressiva e relevante função, ou seja, a legislativa.

Contudo, quando o projeto a ser emendado pelo Legislativo é de competência constitucional atribuída, com exclusividade, a sua iniciativa, ao Chefe do Executivo, toda cautela faz-se necessária para que, a título de emendar (acrescentando, suprimindo ou modificando), não transforme o Legislativo no titular daquela iniciativa que a Carta Política e a Lei Orgânica do Município reservou ao Executivo, ou, em outras palavras, a título de emendar não acabe o legislador por substituir o projeto inicial.

A apresentação de emendas, encarada por Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *“como uma iniciativa acessória ou secundária, segundo o direito positivo brasileiro é a proposta de direito novo já proposto, sendo reservado aos membros do Poder Legislativo o poder de emendar”*<sup>2</sup>.

Por ser o Legislativo o veiculador da vontade popular, a ele é conferido como função típica e exclusiva, o poder de emendas aos projetos cuja iniciativa seja ou não de sua competência. É o Texto Constitucional da República que assegura o poder de emenda, ao mesmo tempo que o limita em determinadas hipóteses, nos termos do art. 63.

O direito de emendar constitui parte fundamental do poder de legislar; sem ele o Legislativo se reduziria a um simples ratificador da vontade do titular da iniciativa ou em simples votante.

Porém, algumas questões vêm à tona quando se trata do poder de emendar os projetos de lei cuja, iniciativa é reservada ao Poder Executivo.

Fundamenta-se essa regra de reserva não apenas no princípio de separação dos poderes, mas também num critério de conveniência e oportunidade administrativa.

---

<sup>2</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, 3ª ed., São Paulo: Saraiva, 1995, pg. 203.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A exclusividade da iniciativa atinge a matéria e os interesses a ela vinculados. É de se ter em mente, que o interesse da Administração Pública é que constitui a *ratio essendi* primordial da reserva de iniciativa ao Executivo.

O Prefeito é, além do Chefe do Poder Executivo, também o Chefe da Administração Pública local, por cujos interesses tem que zelar, e só ele está em condição de saber quais são esses interesses e como agir para resguardá-los.

Se a exclusividade é conferida também quanto à regulamentação dos interesses referentes à matéria reservada, claro está que o poder de emenda do Legislativo encontra aí um limite de atuação.

O Ministro do Supremo Tribunal federal, Alexandre de Moraes indica o limite genérico a que se submetem as emendas parlamentares em projetos de iniciativa reservada:

***“Os projetos de lei enviados pelo Presidente da República a Câmara dos Deputados, quando de sua iniciativa exclusiva, em regra, poderão ser alterados, por meio de emendas apresentadas pelos parlamentares, no exercício constitucional da atividade legiferante, própria ao Poder Legislativo.***

***Ha, entretanto, exceção ao texto constitucional (...) as emendas parlamentares devem guardar pertinência temática com o projeto de lei apresentado, e não pode, pois, haver a desnaturação da proposta original.”<sup>3</sup> (g/n)***

Inácio Magalhães Filho em artigo intitulado “Limites ao Poder de Emendar” ressalta os limites as emendas parlamentares balizadas pelo aumento de despesas e desfiguração da iniciativa, nas seguintes palavras:

***“Observe-se que, ao votar Projeto Substitutivo ao Projeto de Lei de autoria da governadora do DF, os parlamentares usufruíram de seu poder de emenda, constitucionalmente assegurado, todavia, esse poder de emendar, sofre limitação no próprio texto constitucional, quando da apreciação de leis cuja competência seja do chefe do Poder Executivo.***





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**Essa restrição a atuação parlamentar ocorre, notadamente, quando da emenda do legislativo deflui aumento de despesas, nos moldes do inc. I do art. 63 da Constituição...**

*Entrementes, convêm aduzir, também, que **o poder de emenda dos parlamentares, na apreciação de leis de iniciativa privativa do governador, como no caso presente, não pode ocasionar modificação de tal sorte substancial que altere de forma irrecuperável o projeto original emanado do Poder Executivo.***<sup>4</sup> (g/n)

Podemos concluir que em relação à abrangência e às limitações a este poder, identificam-se basicamente 02 (dois) tipos de restrições às emendas parlamentares **(a) a proibição de emendas que aumentem despesas (art. 63, inc. I); (b) a exigência de demonstração de relação de pertinência temática (correspondente lógico) entre a emenda e a natureza do ato normativo (construção jurisprudencial).**

Analisando o Projeto de Lei Complementar nº 01/2021, as emendas aditivas apresentadas demonstram relação de pertinência temática, pois versam sobre o mesmo assunto e não vislumbramos modificação substancial na proposta original apresentada pelo Poder Executivo, que caracteriza-se usurpação da competência.

**Dessa forma, as emendas aditivas apresentadas e aprovadas pelo Legislativo Andreense sobre essa perspectiva é constitucional.**

A questão, portanto, não está relacionada a uma suposta **inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa**, mais sim de uma suposta **inconstitucionalidade material**.

### **2.2.3. Da impossibilidade de aposentadoria especial dos “guardas civis municipais”**

Os guardas civis municipais não têm direito à aposentadoria especial por exercício de atividade de risco. A decisão, por maioria, é do Supremo Tribunal Federal ao julgar recurso com repercussão geral reconhecida, relatado pelo Ministro Dias Toffoli.

<sup>3</sup> MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada**, 2º ed., São Paulo: Atlas, 2003, pg. 1148.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Em manifestação no Plenário Virtual, o Ministro Dias Toffoli ressaltou que, em diversos precedentes, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a eventual exposição a situações de risco a que podem estar sujeitos os guardas municipais não garante direito subjetivo constitucional à aposentadoria especial, pois suas atividades não são inequivocamente perigosas.

O entendimento do Supremo Tribunal Federal, segundo o relator, é de que esses servidores não integram o conjunto dos órgãos de Segurança Pública relacionados na Constituição Federal (artigo 144, incisos I a V), pois sua missão é proteger os bens, os serviços e as instalações municipais. Assim, não se estende à categoria o regime da Lei Complementar 51/1985, que dispõe sobre a aposentadoria do servidor público policial. Com base nessa orientação, lembrou o Ministro Dias Toffoli, o Plenário afastou a existência de omissão legislativa no caso.

O Ministro Relator do STF observou, ainda, a impossibilidade de aplicação ao caso da Súmula Vinculante nº 33, que concede o direito à aposentadoria especial unicamente aos servidores públicos que exerçam atividades prejudiciais à saúde ou à integridade física.

A tese de repercussão geral fixada foi a seguinte: **Os guardas civis não possuem direito constitucional à aposentadoria especial por exercício de atividade de risco prevista no artigo 40, parágrafo 4º, inciso II, da Constituição Federal.**<sup>5</sup>

Portanto, a Emenda Aditiva ao Projeto de Lei Complementar nº 01/2021, que incluiu o art. 43A e um inciso I, a propositura, estabeleceu uma **inconstitucionalidade material**.

### 2.2.4. Das regras de transição

Alega o Chefe do Poder Executivo que, no Projeto de Lei Complementar nº 01/2021 estão contempladas as regras de transição, conforme previsto na Emenda

---

<sup>4</sup> MAGALHÃES FILHO, Inácio. **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**, 34 jan./dez. 2008, pg. 37.

<sup>5</sup> STF, ARE nº 1.215.727, Ministro Relator Dias Toffoli, julgado em 29/08/2019.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. A possibilidade de aplicação de regras de transição diferenciadas, somente foi prevista, no âmbito dos estados, municípios e distrito federal, no que se refere aos titulares de cargos eletivos, conforme dispõe o §5º do art. 14, da referida emenda.

Aduz que, além do mais, vale destacar que quaisquer alterações nas regras de transição para a concessão de aposentadorias implicariam em reflexos nos atuários, que balizaram os estudos para o presente projeto de lei complementar, bem como com relação à unificação das massas, contemplada no presente autógrafo.

Argumenta que, a título de informação, ressaltamos que o Instituto de Previdência de Santo André – IPSA realizou avaliação atuarial, tendo como base o exercício financeiro do ano de 2020, ocasião em que foram apontados vários cenários financeiros e estatísticos visando a sustentabilidade do regime de previdência.

Informa que, a avaliação atuarial anual consiste no estudo técnico, realizado por especialista, pelo qual é mensurado o plano de custeio necessário para cobertura dos compromissos assumidos pelo plano de benefício. Os resultados devem ser encaminhados anualmente à Secretaria de Previdência, vinculada ao Ministério da Fazenda, por meio do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial – DRAA, o qual é a principal ferramenta para monitoramento da situação atuarial do plano.

Alega que, consoante ao estudo atuarial realizado, a unificação das massas dos regimes de financiamento dos benefícios de aposentadoria e pensão do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos do Município de Santo André – RPPS, e a conseqüente extinção do regime de repartição simples, mostrou-se como forma viável de manutenção do custeio previdenciário e do equilíbrio financeiro e atuarial.

Realizando a leitura do texto da Emenda Constitucional nº 103/2019, podemos constatar que assiste razão ao Chefe do Poder Executivo, pois a Emenda Aditiva aprovada, acrescentando o inciso VI ao art. 56, da proposta legislativa sob exame, estabelece uma sistemática nas regras de transição, que não constam na norma constitucional, e dessa forma, ocasionando uma **inconstitucionalidade material**.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

### 3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que as Emendas Aditivas apresentadas e aprovadas pelo Legislativo, ao Projeto de Lei Complementar nº 01/2021, de iniciativa do Poder Executivo, ao acrescentarem o art. 43A e seu inciso I, bem como o inciso VI ao art. 56, são **inconstitucionais**.

Entretanto, a deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto parcial oposto ao Projeto de Lei Complementar nº 01/2021 é exclusiva dos nobres Parlamentares.

Quanto ao processo legislativo e ao *quórum* atinentes à matéria, prevê o § 4º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal que **“o veto será apreciado em sessão única, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores”**.

É o nosso parecer de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça e Redação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, 26 de agosto de 2021.

Ivan Antonio Barbosa  
Diretor de Apoio Legislativo  
OAB/SP 163.443

