

EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO EGRÉGIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MAGISTRADOS (“APAMAGIS”)**, entidade constituída na forma de associação civil inscrita no CNPJ /MF sob n.º 62.636.444/0001-75, com sede na cidade de São Paulo (SP) na Rua Tabatinguera, 140, sobreloja, CEP 01020-901, **ASSOCIAÇÃO PAULISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO (“APMP”)**, entidade constituída na forma de associação civil inscrita no CNPJ /MF sob n.º 61.278.818/0001-65, com sede na cidade de São Paulo (SP) na Rua Riachuelo, 115, 11º andar, CEP 01007-000, **ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE DEFENSORES PÚBLICOS (“APADEP”)**, entidade constituída na forma de associação civil inscrita no CNPJ sob o n.º 08.078.890/0001-66, com sede na cidade de São Paulo (SP) na Praça Padre Manuel da Nóbrega, 16, 6º andar, CEP 01015-010, **ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO (“APESP”)**, entidade constituída na forma de associação civil inscrita no CNPJ/MF sob nº 62.654.124/0001-48, com sede na cidade de São Paulo (SP) na Rua Libero Badaró, 377, 9º andar, CEP 01009-906, **ASSOCIAÇÃO DOS AGENTES FISCAIS DE RENDAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (“AFRESP”)**, entidade constituída na forma de associação civil inscrita no CNPJ /MF sob nº 62.635.990/0001-91, com sede na cidade de São Paulo (SP) na Avenida Brigadeiro Luis Antônio, 4843, CEP 01401002, **ASSOCIAÇÃO DOS MÉDICOS LEGISTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (“AMLESP”)**, entidade constituída na forma de associação civil inscrita no CNPJ /MF sob nº 05.077.569/0001-79, com sede na cidade de São Paulo (SP) na Rua Maria Paula, 78, 2º andar, Sala 02, CEP 01319-000, **SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO (“SINDPESP”)**, entidade constituída na forma de associação civil inscrita CNPJ /MF sob nº 62.639.711/0001-68, com sede na cidade de São Paulo (SP) na Avenida Ipiranga, 877, 6º andar, cj. 65, CEP 01039-000, **SINDICATO DOS PERITOS CRIMINAIS DE SÃO PAULO (“SINPCRESP”)**, entidade constituída na forma

de associação civil inscrita CNPJ /MF sob nº 55.945.521/0001-03, com sede na cidade de São Paulo (SP) na Rua Itajobi, 04, CEP 01246-010, **SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA E DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (“SINDALESP”)**, entidade constituída na forma de associação civil inscrita CNPJ /MF sob nº 00.953.143/0001-18, com sede na cidade de São Paulo (SP) na Avenida Pedro Álvares Cabral 201, subsolo, CEP 04097-900, todos representados na forma de seus estatutos sociais (docs. 01 e 02), por seus advogados que ao final subscrevem (cfr. instrumentos de mandato anexos), vêm, respeitosamente à presença de V. Exa., com fundamento no artigo 90, inciso V, da Constituição do Estado de São Paulo, propor a presente

**REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI  
COM PEDIDO LIMINAR**

em face dos seguintes dispositivos: a) artigos 4º e 5º, da Emenda à Constituição Estadual nº 49/2020; b) artigos 10, 11 e 32 da Lei Complementar nº 1.354, de 6 de março de 20, pelas razões a seguir expostas.

## **1. DA COMPETÊNCIA**

1.1. A Constituição do Estado de São Paulo dispõe que:

Artigo 74 - Compete ao Tribunal de Justiça, além das atribuições previstas nesta Constituição, processar e julgar originariamente: (...)

**VI - a representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, contestados em face desta Constituição**, o pedido de intervenção em Município e ação de inconstitucionalidade por omissão, em face de preceito desta Constituição.

1.2. Portanto, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo é o órgão competente para o julgamento da presente demanda, a qual objetiva a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos da Emenda à Constituição Estadual nº 49/20 e da Lei Complementar Estadual nº 1.354/20.

## **2. DA LEGITIMIDADE ATIVA**

2.1. As entidades autoras são associações civis e sindicatos de âmbito estadual, constituídos há mais de 1 (um) ano, possuindo legitimidade estatutária para defender o direito de suas categorias em juízo, inclusive para propositura de Representação de Inconstitucionalidade, cumprindo os requisitos previstos no artigo 90, V, da Constituição do Estado de São Paulo.

## **3. Do interesse jurídico**

3.1. O interesse jurídico para a propositura da presente demanda, exigido pelo artigo 90, V, da Constituição do Estado de São Paulo, reside na legitimação estatutariamente atribuída às entidades para a defesa dos interesses funcionais e previdenciários das categorias que representam, cujos direitos foram diretamente afetados pela promulgação da Emenda à Constituição Estadual nº 49/20 e a edição da Lei Complementar nº 1.354/20, ambas impugnadas nesta ação.

3.2. Nesse sentido já se pronunciou este Colendo Órgão Especial:

A norma impugnada **alterou o sistema previdenciário** dos servidores do Município de São Paulo e o Sindicato representa os interesses dos profissionais referidos, por ela atingidos, como destinatários do mesmo diploma são igualmente os funcionários de outras categorias profissionais. Demonstrada a relação entre a questão debatida e os interesses defendidos pelo autor, presente a pertinência temática necessária à propositura desta ação.

Esse requisito, o da “pertinência temática que se traduz na relação de congruência que necessariamente deve existir entre os objetivos estatutários ou as finalidades institucionais da entidade autora e o conteúdo material da norma questionada em sede de controle abstrato foi erigido à condição de pressuposto qualificador da própria legitimidade ativa ad causam para efeito de instauração do processo objetivo de fiscalização concentrada de constitucionalidade” (STF Pleno, ADI 1.157-MC, Min. Celso de Mello, j. 1.12.94, um voto vencido, DJU 17-11-06)” in THEOTÔNIO NEGRÃO e Continuadores, op. cit., nota 8 ao artigo 2º da Lei 9.868, de 10.11.99, p. 1.196.

(...)

Portanto, o Sindicato autor, por representar a categoria profissional referida, é parte legítima para figurar no polo ativo desta ação, estando configurada pertinência temática, dados os termos de seu estatuto constitutivo. (TJSP, Órgão Especial, ADI nº 2113936-08.2019.8.26.0000, Rel. Des. João Carlos Saletti, j. em 12.02.2020 – grifamos)

3.3. Portanto, as disposições previstas na legislação impugnada afetam diretamente o regime previdenciário das categorias representadas pelas entidades autoras, o que justifica o interesse das associações civis e sindicatos de âmbito estadual, preenchido, assim, o requisito inerente ao “interesse jurídico” previsto no artigo 90, inciso V da Constituição do Estado de São Paulo.

#### 4. DOS DISPOSITIVOS IMPUGNADOS

4.1. Para melhor compreensão da matéria debatida na presente ação, com o objetivo de facilitar a visualização dos dispositivos impugnados, de rigor a apresentação da tabela abaixo:

<b>Dispositivos impugnados</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Matéria</b>	<b>Parâmetro constitucional violado</b>
Artigo 10, <i>caput</i> , §§1º ao 6º e artigo 11, <i>caput</i> , §§1º e 2º da Lei Complementar nº 1.354, de 06 de março de 2020	Declaração de inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto	Regras de Transição	Art. 111 da Constituição Estadual: princípio da proporcionalidade e razoabilidade.
Artigo 4º, <i>caput</i> , §§1º ao 6º e artigo 5º, <i>caput</i> , §§1º ao 3º da Emenda à Constituição Estadual nº 49, de 06 de março de 2020	Declaração de inconstitucionalidade parcial, por arrastamento, sem redução de texto	Regras de Transição	Art. 111 da Constituição Estadual: princípio da proporcionalidade e razoabilidade.
Artigo 32 da Lei Complementar nº 1.354, de 06 de março de 2020	Declaração de inconstitucionalidade total, com redução de texto	Revoga regras de transição da EC 41/2003 e da EC 47/2005	Art. 111 da Constituição Estadual: princípio da segurança jurídica, legalidade e razoabilidade

Fonte: elaboração própria

4.2. Comprovada a legitimidade das entidades autoras e apresentado os dispositivos questionados na presente demanda, passa-se aos fundamentos e às razões jurídicas que sustentam os pedidos.

## 5. DOS FATOS

### Novas regras de transição

5.1. É cediço que quando ocorrem alterações legislativas que acarretam mudanças profundas em um determinado regime jurídico, o que no caso dos servidores ocorre em escala, faz-se necessária a previsão de regras de transição que se qualificam como uma verdadeira medida assecuratória da segurança jurídica e da proteção da confiança, em relação aos servidores públicos que estão na iminência de ver seu direito concretizado pelo regime jurídico até então vigente.

5.2. A Emenda à Constituição Estadual nº 49, de 06 de março de 2020 estabeleceu novos critérios de elegibilidade para a aposentadoria aos servidores públicos, até que houvesse norma regulamentadora, inclusive àqueles que ingressaram no serviço público antes de 2003, conforme previstos no artigo 4º, *caput*, §§1º ao 6º, artigo 5º, *caput*, §§1º ao 3º da Emenda à Constituição Estadual:

**Artigo 4º** - O servidor que tenha ingressado no serviço público com vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social até a data de entrada em vigor de lei complementar poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III - 20 (vinte) anos de efetivo exercício de serviço público;

IV - 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;

V - somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 2º e 3º.

§ 1º - A partir de 1º de janeiro de 2022, a idade mínima a que se refere o inciso I do “caput” será elevada para 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se homem.

§ 2º - A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso V do “caput” será acrescida a cada ano de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem.

§ 3º - A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se refere o inciso V do “caput” e o §

2º.

§ 4º - Para o titular do cargo de professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou no médio, os requisitos de idade e de tempo de contribuição a que se referem os incisos I e II do “caput” serão:

1 - 51 (cinquenta e um) anos de idade, se mulher, e 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se homem;

2 - 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se mulher, e 30 (trinta) anos de contribuição, se homem;

3 - 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se homem, a partir de 1º de janeiro de 2022.

§ 5º - Para o servidor a que se refere o § 4º, o somatório da idade e do tempo de contribuição de que trata o inciso V do “caput”, incluídas as frações, será equivalente a:

1 - 81 (oitenta e um) pontos, se mulher, e 91 (noventa e um) pontos, se homem;

2 - a partir de 1º de janeiro de 2020, será aplicado o acréscimo de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 92 (noventa e dois) pontos, se mulher, e de 100 (cem) pontos, se homem.

§ 6º - Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

1 - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, observado o disposto no § 11, para o servidor público que tenha ingressado no serviço público com vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social até 31 de dezembro de 2003, desde que cumpridos 5 (cinco) anos no nível ou na classe em que for concedida a aposentadoria e se aposente aos:

a) 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem;

b) 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem, para os titulares do cargo de professor de que trata o § 4º.

2 - a 60% (sessenta por cento) da média aritmética simples das remunerações adotadas como base para as contribuições aos regimes de previdência a que o servidor esteve vinculado, atualizadas monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo, desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, com acréscimo de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição, para o servidor não contemplado no item 1.

**Artigo 5º** - Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas

estabelecidas pelo artigo 4º, o servidor que tenha ingressado no serviço público com vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social até a data de entrada em vigor de lei complementar poderá aposentar-se voluntariamente, ainda, quando preencher cumulativamente os seguintes requisitos:

I - 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III - 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público;

IV - 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;

V - período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor de lei complementar, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição referido no inciso II.

§ 1º - Para o professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou no médio, serão reduzidos, para ambos os sexos, os requisitos de idade e de tempo de contribuição em 5 (cinco) anos.

§ 2º - Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

1 - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, observado o disposto no § 11 do artigo 4º, para o servidor que tenha ingressado no serviço público com vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social até 31 de dezembro de 2003, desde que cumpridos 5 (cinco) anos no nível ou classe em que for concedida a aposentadoria.

2 - a 100% (cem por cento) da média aritmética simples das remunerações adotadas como base para as contribuições aos regimes de previdência a que o servidor esteve vinculado, atualizadas monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo, desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, para o servidor não contemplado no item 1 deste parágrafo.

5.3. A regulamentação prevista na Emenda Constitucional n° 49/20 foi levada a efeito na mesma data de sua promulgação, 06 de março de 2020, por meio da Lei Complementar Estadual n° 1.354, que regulamentou o artigo 126 da Constituição do Estado de São Paulo, dispondo sobre as aposentadorias e pensões dos servidores públicos ocupantes de cargo de provimento efetivo, prevendo regras de transição nos artigos 10 ao 13:

**Artigo 10** - O servidor que tenha ingressado no serviço público, com vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social, até a data de entrada em vigor desta lei complementar, poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III - 20 (vinte) anos de efetivo exercício de serviço público;

IV - 5 (cinco) anos no cargo efetivo, nível ou classe em que for concedida a aposentadoria;

V - somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 2º e 3º.

§ 1º - A partir de 1º de janeiro de 2022, a idade mínima a que se refere o inciso I deste artigo será elevada para 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se homem.

§ 2º - A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso V deste artigo será acrescida a cada ano de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem.

§ 3º - A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se refere o inciso V deste artigo e o § 2º.

§ 4º - Para o titular do cargo de professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou médio, os requisitos de idade e de tempo de contribuição a que se referem os incisos I e II deste artigo serão:

1 - 51 (cinquenta e um) anos de idade, se mulher, e 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se homem;

2 - 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se mulher, e 30 (trinta) anos de contribuição, se homem;

3 - 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se homem, a partir de 1º de janeiro de 2022.

§ 5º - O somatório da idade e do tempo de contribuição de que trata o inciso V deste artigo, para o servidor a que se refere o § 4º, incluídas as frações, será equivalente a:

1 - 81 (oitenta e um) pontos, se mulher, e 91 (noventa e um), se homem;

2 - a partir de 1º de janeiro de 2020, será aplicado o acréscimo de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 92 (noventa e dois) pontos, se mulher, e de 100 (cem) pontos, se homem.

§ 6º - Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

1 - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, observado o disposto no § 8º, para o servidor público que tenha ingressado no serviço público, com vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social, até 31 de dezembro de 2003, desde que cumpridos 5 (cinco) anos no nível ou classe em que for concedida a aposentadoria e se aposente aos:

- a) 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem;
- b) 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem, para os titulares do cargo de professor de que trata o § 4º.

2 - a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no “caput” e §§ 1º, 2º e 3º do artigo 7º, com acréscimo de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição, para o servidor não contemplado neste parágrafo.

**Artigo 11** - Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo artigo 10, o servidor que tenha ingressado no serviço público, com vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social, até a data de entrada em vigor desta lei complementar, poderá aposentar-se voluntariamente ainda quando preencher cumulativamente os seguintes requisitos:

- I - 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;
- II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;
- III - 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público;
- IV - 5 (cinco) anos no cargo efetivo, nível ou classe em que for concedida a aposentadoria;
- V - período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta lei complementar, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição referido no inciso II.

§ 1º - Para o professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou médio, serão reduzidos, para ambos os sexos, os requisitos de idade e de tempo de contribuição em 5 (cinco) anos.

§ 2º - Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

1 - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, observado o disposto no § 8º do artigo 10 desta lei complementar, para o servidor público que tenha ingressado no serviço público, com vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social, até

31 de dezembro de 2003, desde que cumpridos 5 (cinco) anos no nível ou classe em que for concedida a aposentadoria.

2 - a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no “caput” e §§ 1º, 2º e 3º do artigo 7º, para o servidor não contemplado no item 1 deste parágrafo.

5.4. Ressalta-se que a Lei Complementar nº 1.354/20 editada na mesma data da promulgação da Emenda Constitucional nº 49/20, replicou na forma de regras de transição as disposições referentes a elegibilidade para a aposentadoria previstas na EC nº 49/20, razão pela qual a declaração de inconstitucionalidade em relação aos dispositivos impugnados da EC nº 49/20, acarreta a declaração de inconstitucionalidade, por arrastamento, dos dispositivos que foram replicados na Lei Complementar nº 1.354/20.

#### **Revogação das regras de transição anteriormente vigentes**

5.5. A LC nº 1.354/20, além de estabelecer novos critérios de elegibilidade para a aposentadoria aos servidores que ingressaram no serviço público em data anterior a sua edição, promoveu a expressa e abrupta revogação das regras de transição previstas no regime previdenciário anterior, notadamente dos artigos 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional Federal nº 41/05 e artigo 3º da Emenda Constitucional Federal nº 47/05, destinada aos servidores públicos que ingressaram no Poder Público antes de 31 de dezembro de 2003:

Artigo 32 - Fica referendada integralmente a alteração promovida pelo artigo 1º da Emenda à Constituição Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019, no artigo 149 da Constituição Federal, bem como à **revogação** do § 21 do artigo 40, **dos artigos 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005**, promovida pela alínea “a” do inciso I e pelos incisos III e IV do artigo 35 da Emenda Constitucional Federal nº 103 de 12 de novembro de 2019.

5.6. Assim, diante da revogação das regras de transição, os servidores que ingressaram na Administração Pública até 31 de dezembro de 2003, estarão submetidos

aos novos critérios de elegibilidade, mais rigorosos, para que tenham direito a aposentadoria integral, o que afronta dispositivos da Constituição Estadual e a própria natureza das regras de transição, razão pela qual o mencionado dispositivo legal deve ser declarado inconstitucional, ante sua manifesta incompatibilidade com ordenamento jurídico estadual, notadamente em relação aos princípios da segurança jurídica e da razoabilidade.

## **6. DA INCONSTITUCIONALIDADE**

### **Inconstitucionalidade material da revogação das regras de transição (art. 32 da LC nº 1.354/2020). Afronta aos princípios da legalidade, razoabilidade e segurança jurídica.**

6.1. A revogação das regras de transição determinadas pelo artigo 32 da Lei Complementar nº 1.354/20<sup>1</sup>, afronta materialmente a Constituição do Estado de São Paulo que prevê em seu artigo 111:

Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de **qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência.**

6.2. O artigo 32 da LC nº 1.354/20 procedeu à revogação das regras de transição até então vigentes, ignorando a natureza de garantias individuais de tais normas, sem observar parâmetros mínimos de razoabilidade, em manifesta violação aos princípios da confiança e da segurança jurídica.

6.3. Vale destacar que ao contrariar o princípio da segurança jurídica, o artigo 32 da LC nº 1.354/20, ora impugnado, afronta diretamente o princípio da legalidade, na medida em que este último abrange a segurança jurídica, conforme José Afonso da Silva:

---

<sup>1</sup>**Artigo 32** - Fica referendada integralmente a alteração promovida pelo artigo 1º da Emenda à Constituição Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019, no artigo 149 da Constituição Federal, bem como à revogação do § 21 do artigo 40, dos artigos 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, e do artigo 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005, promovida pela alínea "a" do inciso I e pelos incisos III e IV do artigo 35 da Emenda Constitucional Federal nº 103 de 12 de novembro de 2019.

### 11. Princípios complementares do princípio da legalidade

Esses princípios que aqui serão lembrados são mais caracteristicamente **garantias do próprio regime da legalidade, como é o caso da inafastabilidade do controle jurisdicional** (art. 5º, XXXV), que precisamente objetiva verificar a conformidade do ato ou atividade do poder Público com as normas legais. Sem esse controle, o princípio da legalidade não passaria de fórmula vazia. A proteção constitucional do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e **da coisa julgada também constitui garantia de permanência e de estabilidade do princípio da legalidade.** (Da Silva, José Afonso, *Curso de direito constitucional positivo*, São Paulo: Malheiros, 1999. P. 430 - Grifos nossos).

6.4. No mesmo sentido, Carlos Ari Sundfeld (apud Eduardo Augusto Arteiro de Faria) esclarece que o princípio da segurança jurídica constitui parte integrante do princípio da legalidade:

Assim é que **um raciocínio mais apurado revela que a segurança jurídica está atrelada, não ao Direito, mas ao Estado de Direito.** Este, correspondente ao Direito (sem entrar nos debates quanto à sua concepção e às teorias monista, dualista ou do paralelismo) **qualificado pelo princípio da legalidade, seu principal traço distintivo.**

Vale recordar brevemente dos caracteres do Estado de Direito: (i) **pela legalidade**, tem-se que o Estado e suas autoridades também se submeterão à lei, do que se **pressupõe que o Estado encontrará limites legais para a sua atuação** (do contrário, não haveria real submissão a qualquer regra); (ii) tais limitações são entendidos pelos “limites negativos” do Estado, que conformariam os *direitos mínimos* dos particulares; (iii) todavia, para que haja obediência do Estado à lei, é necessário que aquele que a execute não seja o mesmo a julgar a sua observância, nem o responsável pela sua elaboração, do resulta no segundo caractere, correspondente à *separação de Poderes*; (iv) por fim, **necessariamente parte do conteúdo normativo também não poderá estar à total mercê das autoridades legislativas, eis que a legalidade não comporta uma competência legislativa absoluta, que pudesse suprimir a própria estrutura do Estado de Direito,** daí que a *supremacia constitucional* também se coloca como elemento decorrente da legalidade, pressupondo a existência de norma suprema, que disciplina e conforma os limites e competências do Poder Legislativo e dos demais Poderes. Assim, por decorrência lógica elencam-se os quatro caracteres essenciais do Estado de Direito: supremacia constitucional, separação dos poderes, garantias mínimas e legalidade. (DE FARIA, Eduardo Augusto

*Arteiro, A aplicação de princípios e a segurança jurídica no Estado Social e Democrático de Direito – um reforço argumentativo.*<sup>2</sup> - Grifos nossos).

6.5. Dessa forma, o princípio da segurança jurídica é uma garantia decorrente do princípio da legalidade, constituindo uma limitação ao Poder *Constituinte Derivado Reformador*.

6.6. As regras de transição aplicáveis aos servidores públicos, integradas nas diversas normas revogadoras de um determinado regime jurídico vigente, identificam o grau de estabilidade destas garantias frente ao poder reformador do legislador pátrio, de tal forma que, conforme observado por Almiro do Couto e Silva, as regras de transição previstas nos diplomas modificadores dos regimes jurídicos transitam entre os principais temas relacionados à segurança jurídica:

**Os atuais temas dominantes relacionados o princípio da segurança jurídica e da proteção da confiança, no direito comparado e no direito brasileiro, podem ser condensados nos seguintes pontos principais:**

a) a manutenção no mundo jurídico de atos administrativos inválidos por ilegais ou inconstitucionais (p. ex. licenças, autorizações, subvenções, atos pertinentes a servidores públicos, tais como vencimentos e proventos, ou de seus dependentes, p. ex. pensões, etc.);

b) a responsabilidade do Estado pelas promessas feitas por seus agentes, notadamente em atos relacionados com o planejamento econômico;

c) a responsabilidade prê-negocial do Estado;

**d) o dever do Estado de estabelecer regras transitórias em razão de bruscas mudanças introduzidas no regime jurídico (p.ex. da ordem econômica, do exercício de profissões, dos servidores públicos).** (SILVA, Almiro do Couto e. *O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no Direito Público brasileiro e o direito da administração pública de anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (lei n. 9.784/99)*. Revista Brasileira de Direito Público, Belo Horizonte, v. 2, n. 6, jul. 2004 - grifamos)

6.7. Especialmente em matéria previdenciária, as regras de transição materializam o princípio da segurança jurídica, na medida em que asseguram aos

---

<sup>2</sup> Disponível em <http://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/51937/a-aplicacao-de-principios-e-a-seguranca-juridica-no-estado-social-e-democratico-de-direito-um-reforco-argumentativo>. Acesso em 30 de julho de 2020

servidores públicos que estavam na ativa no momento da entrada em vigor das novas regras previdenciárias, a certeza de que algumas situações jurídicas muito próximas da consumação, sob a égide da legislação revogada, irão perdurar mesmo com a instituição do novo regime. Segundo José Afonso da Silva:

(...) a **segurança jurídica** consiste no ‘conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida’. **Uma importante condição da segurança jurídica está na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída.** (SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2006. P. 133Grifos nossos).

6.8. No mesmo sentido leciona Paulo Modesto, remetendo a doutrina de Canotilho:

06. Nessa perspectiva, Paulo Modesto, invocando Canotilho, explica que: **A necessidade de disposições transitórias em mudanças normativas de largo alcance é expressão do princípio da segurança jurídica**, indicador relevante da prevalência da substância sobre a forma no Estado Material de Direito.

A relevância das disposições de transição – e o cabimento da análise sobre a sua omissão em sede de controle de constitucionalidade – não escapou a **J. J. gomes Canotilho**:

No plano do direito constitucional, **o princípio da proteção da confiança justificará** que o tribunal Constitucional controle a conformidade constitucional de uma lei, analisando **se era ou não necessária e indispensável uma disciplina transitória, ou se esta regulou, de forma justa, adequada e proporcionada, os problemas resultantes da conexão de efeitos jurídicos da lei nova a pressupostos – posições, relações, situações – anteriores e subsistentes no momento da sua entrada em vigor.** (MODESTO, Paulo. *Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade*. R. Bras. de Dir. Público – RBDP. Belo Horizonte, ano 15, n. 56, p. 9-54, jan./mar. 2017. p. 14. Disponível em: <http://bit.ly/reformaprevidenciaintransicao>. Acesso 20 de julho de 2020 - grifos nossos)

6.9. As regras de transição não têm a finalidade de proteger direito adquirido,

mas sim atribuir proteção a confiança legítima dos servidores que, não obstante não tenham reunido os requisitos para obtenção do direito segundo a lei revogada, tenham um grande período de trânsito no regime anterior, ou seja, atribui valor jurídico a justa expectativa dos servidores na manutenção de um dado sistema depois do transcurso de um dado período.

6.10. Ressalta-se que as regras de transição previdenciária não se confundem com regras do regime jurídico sobre o qual não se tem direito adquirido. Considerando que toda mudança previdenciária implica em uma larga repactuação com a sociedade e com os futuros beneficiados baseadas na confiança, de forma que a segurança jurídica significa um mínimo conforto entre as expectativas originárias e o gozo de direitos na aposentadoria.

6.11. Nesse sentido, inclusive, se pronunciou o Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.104/DF, sob relatoria da Min. Cármen Lúcia, sendo de rigor a menção à observação lançada por ocasião do julgamento pelos Ministros Gilmar Mendes e Marco Aurélio, acerca dos direitos dos servidores não abrangidos pelo direito adquirido, mas cujos interesses deveriam ser objeto de proteção jurídica específica, via regra de transição, na medida em que já havia um grande trânsito no regime então vigente:

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES** - Eu, todavia, Senhora Presidente, como já fiz na outra assentada quando julgamos o caso da Previdência Social, a questão da contribuição dos inativos, gostaria de dizer que já não consigo subscrever em toda integralidade desse *distinguishing* que se faz ou **essa formulação apodítica entre direito adquirido e expectativa de direito, como se isso fosse um abra-te Sésamo, que resolvesse todas as questões.** (...)

Ora, será que não sabemos responder a isso? Claro que sabemos. Temos aqui, no próprio Plenário, consagrado a segurança jurídica como expressão do Estado de Direito. Em alguns sistemas jurídicos é muito comum dizer-se: esta norma é válida, porém, ela tem de ter uma cláusula de transição, porque senão ela desrespeita de forma arbitrária situações jurídicas que estavam em feira, estavam se consolidando. Claro, vamos precisar de um

**conceito de razoabilidade ou de proporcionalidade.**

....

Portanto, gostaria de pontuar esses aspectos, porque espero que, amanhã, já não venha uma nova emenda fazendo uma nova alteração, em se tratando de cláusula de transição, ou que se anime até mudar outros critérios, consolidando aquilo que chamei aqui de uma corrida de obstáculo com obstáculo em movimento. (Grifamos)

**O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO** - Houve uma opção político-legislativa, afinada com o corpo permanente da Carta, do constituinte derivado de 1988 gerando - e, a meu ver, isso está muito claro – o que o ministro Sepúlveda Pertence, no julgamento do Mandado de Segurança nº 23.047-1/DF, apontou como **preservação das situações subjetivas favoráveis e já constituídas**. Atendidos os requisitos da cabeça do artigo 8º, os servidores passaram a contar em patrimônio com uma situação jurídica, uma garantia, considerados os termos da Emenda Constitucional nº 20/98. Num período que já apontei como de encantamento – e, na época, não havia sequer o troca-troca de partido – **poderia uma outra emenda, em um arrependimento eficaz do legislador, afastar, sem ofensa ao Diploma Maior, mais precisamente ao inciso IV do § 4º do artigo 60, essa situação jurídica? Enquanto acreditar no Direito posto, no Direito subordinante, nos ditames constitucionais, responderei que não.** E no dia em que não acreditar mais nesse direito posto, nos ditames constitucionais, já não estarei envergando essa toga. (Grifamos) (ADI nº 3104/DF, Ministra Relatora Cármen Lúcia, j. 26.06.2007)

6.12. Com efeito, o jovem recém-formado que dedica alguns anos de sua vida a estudar e lograr aprovação em um concurso muito concorrido a fim de se tornar servidor público, abdica de carreiras na iniciativa privada por calcular riscos, benefícios, dificuldades e vantagens, depositando no poder público a confiança de que seus direitos individuais básicos serão preservados, ainda que haja mudanças na legislação, mediante as regras de transição.

6.13. Assim, a violação da confiança legítima e da segurança jurídica inscritas na

estabilidade das regras, especialmente quando se trata de garantia de aposentadoria digna, acaba por enfraquecer o serviço público como um todo.

6.14. É justamente para não ferir esse pacto de confiança, com vistas a garantir o mínimo de segurança jurídica ao patrimônio de direitos subjetivos do servidor, que as regras de transição permitem que reformas sejam feitas sem que sejam violados os direitos fundamentais dos que, anos atrás, fizeram escolhas com expectativas assentadas em regras postas, atingindo o equilíbrio e a estabilidade na relação entre os servidores e a Administração:

**Em diversas matérias, com destaque para a previdência social, não basta proteger quem alcançou todos os requisitos para a fruição de um direito subjetivo de aquisição progressiva (direito adquirido), sendo devido resguardar, com adequado grau de proporcionalidade, agentes em processo de formação do direito almejado.** Não se trata de tutelar simples expectativa de direito, mas de **reconhecer valor jurídico ponderado para situações jurídicas que se encadeiam no curso do tempo**, à semelhança de degraus de aquisição paulatina de requisitos para obtenção da situação subjetiva final, e **que não podem ser equiparadas à situação dos novos entrantes do regime, sob pena de fraudar expectativas legítimas.** Numa palavra: a relação previdenciária é um processo, comportando situações jurídicas intermediárias, cujo valor jurídico não se mede sem consideração do princípio da proporcionalidade e da equidade. (MODESTO, Paulo. *Disposições constitucionais transitórias na reforma da previdência: proteção da confiança e proporcionalidade*. R. Bras. de Dir. Público – RBDP. Belo Horizonte, ano 15, n. 56, jan./mar. 2017. p. 15. Disponível em: <http://bit.ly/reformaprevidenciaintransicao>. Acesso 20 de julho de 2020 - Grifos nossos)

6.15. Vale considerar o entendimento manifestado por Ingo Sarlet, no sentido de considerar inconstitucionais as medidas que não assegurem o mínimo de segurança jurídica, manifestada na formulação de regras de transição adequadas, quando da elaboração de propostas de emendas constitucionais com pretensão de se alterar o sistema previdenciário:

O outro ponto, que já foi objeto de manifestação em escritos anteriores, toca a questão da proibição de retrocesso, muito embora sua formulação genérica não dispense critérios específicos de aferição da inconstitucionalidade da supressão ou mesmo da restrição a direitos

fundamentais, sublinhando-se que a dignidade da pessoa humana e o mínimo existencial constituem dois dos mais importantes parâmetros para aferir se um ato governamental incide na proibição. **O que se pauta aqui é o fato de que a segurança jurídica é também um critério geral para o controle dos atos do poder público de modo a assegurar a proteção dos direitos adquiridos e mesmo das expectativas de direitos**, ainda que de modo diferenciado. Como expressão da segurança jurídica, a proteção à confiança legítima depositada pelos cidadãos no Estado. **Por tal razão, e já de acordo com as exigências da proporcionalidade, qualquer reforma que afete direitos fundamentais, deve assegurar regras proporcionais. Dito de outro modo, isso implica tratar os desiguais de modo desigual, ofendendo também o princípio da igualdade.** No caso do projeto da reforma previdenciária, a prevalecer a versão inicial, no sentido de que quem contar com 50 anos de idade quando da promulgação estará submetido à reforma e às respectivas regras de transição, ao passo que quem contar com 49 anos (e 11 meses e 29 dias), independentemente do seu tempo de contribuição maior ou menor, **ficará excluído das regras de transição, não há como lhe dar sustentação jurídica. Pelo contrário, a ser chancelado esse modelo, mesmo os que por alguns dias ou meses tiverem sido incluídos na reforma estarão literalmente condenados a trabalhar muitos anos mais do que aquele que tiver sido dela excluído.** Assim, pelo que se descortina, também essa reforma — mantidas as condições referidas — **viola até mesmo grosseiramente a ordem constitucional, tanto no que diz com as exigências da segurança jurídica quanto no concernente aos princípios da proporcionalidade e da dignidade da pessoa humana.** (SARLET, Ingo. *DIREITOS FUNDAMENTAIS: Nada mais atual do que o problema da vedação do retrocesso social*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mar-24/direitos-fundamentais-nada-atual-problema-vedacao-retrocesso-social>. Acesso em 27 de julho de 2020 -grifos nossos).

6.16. No mesmo sentido, destaca-se as lições de Damares Medina ao tratar sobre as regras de transição em matéria previdenciária:

**A não previsão de regras de transição que visem à garantia das situações em curso na mudança ou alteração do regime previdenciário, importa na aplicação retroativa da alteração e em consequente violação aos princípios, já referidos, da segurança jurídica, do direito adquirido e acumulado e do ato jurídico perfeito.** Importante destacar, ainda, que, como o nome bem diz, as **regras de transição possuem o objetivo de efetuar a transição das situações jurídicas consolidadas sob a égide do regime antigo para a vigência do novo regime, sem a violação de garantias**

**individuais.** Por isso, as regras de transição em matéria previdenciária levarão em consideração, **necessariamente, as condições individuais dos sujeitos de direito envolvidos, como o tempo de serviço, dentre outras,** conforme já destacado. As regras de transição não estabelecem regime jurídico, mas instituem relação jurídica de transição que, **em razão de sua natureza específica, merece ser individualizada e protegida.** Tal proteção se dá, ainda, mediante a cristalização no tempo da relação jurídica tutelada, com a sua conseqüente incorporação ao patrimônio jurídico subjetivo dos destinatários da regra, tendo em vista o esgotamento do seu objeto: assegurar a transição razoável, em obediência ao princípio da segurança jurídica. **Em razão de seu objeto específico e de sua eficácia pré-determinada, as regras de transição, uma vez instituídas, não podem mais ser alteradas, pioradas ou suprimidas,** pelo simples fato de uma transição que era 'boa e razoável' em 1998, não mais o ser em 2003, apenas a título de ilustração. Por fim, verifica-se que as regras de transição antepõem-se às leis em geral, na medida em que instituem uma relação jurídica determinada e específica. O regime jurídico é, necessariamente, geral e abstrato. **As regras de transição, por sua vez, são direcionadas e específicas, destinadas a assegurar determinados direitos a indivíduos discriminados,** esgotando-se em si próprias, conforme amplamente explicitado. (MEDINA, Damares. Regras de transição em material previdenciária<sup>3</sup> - grifos nossos)

6.17. Damares Medina ressalta que as regras de transição possuem um objeto específico, com eficácia pré-determinada, razão pela qual não podem ser alteradas, suprimidas ou pioradas. Na presente representação de inconstitucionalidade, discute-se a revogação das regras de transição garantidas nos regimes de previdência anteriores, destinadas aos servidores públicos (objeto específico) ingressantes no poder público até 31 de dezembro de 2003 (eficácia pré-determinada), portanto, que não podem ser objeto de revogação.

6.18. Tais atributos das regras de transição, objeto definido e eficácia temporal pré-determinada, confere natureza de norma temporária, na medida em que, após exaurido o grupo de servidores destinatários da referida norma *[na presente representação de inconstitucionalidade, os servidores públicos ingressantes na Administração Pública antes de 31 de dezembro de 2003]* não será mais aplicável.

---

<sup>3</sup> Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/29171/regras-de-transicao-em-materia-previdenciaria>. Acesso: 20 de julho de 2020

6.19. Deve ser ressaltado que a natureza de norma temporária atribuída à regra de transição, conforma à esta última uma prerrogativa que a imuniza da superveniência de regras revogatórias, conforme se extrai do artigo 2º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro:

**Art. 2º Não se destinando à vigência temporária**, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

6.20. Portanto, **as leis de vigência temporária foram excetuadas da regra geral da revogação superveniente, em razão de já possuírem a sua vigência perfeitamente delimitada no tempo**, tanto no que se refere ao início como também ao fim. É exatamente esse o caso de uma norma de transição, que possui vigência temporária e objetivos de regular, de forma concreta, a passagem de determinada normatização jurídica para uma outra. Dessa maneira, a própria natureza jurídica de uma regra de transição, cuja vigência é temporária, já é suficiente para demonstrar a manifesta inaplicabilidade da regra geral de revogação das leis, diante da circunstância especial de que as mesmas já têm a vigência delimitada no tempo.

6.1.21. Além do entendimento doutrinário a respeito da importância das regras de transição, como garantia dos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança, o Supremo Tribunal Federal já enfrentou situações análogas, valendo destacar uma série de construções jurisprudenciais dando conta da natureza *sui generis* e da conexão das regras de transição com os princípios da segurança jurídica, da confiança, da razoabilidade e proporcionalidade, dentre outros, conforme artigo de Francisco Cabral, *verbis*:

No julgamento da ADI 4429, o Plenário do STF, o Relator, rel. Min. Marco Aurélio, consignou que, embora possível a alteração do regime jurídico em âmbito previdenciário, não caberia levar às últimas consequências essa admissão. Reputou que a relação jurídico-previdenciária seria tipicamente de longa duração.

“Consignou que, embora possível a alteração do regime jurídico em âmbito previdenciário, não caberia levar às últimas consequências essa admissão.

Reputou que a relação jurídico-previdenciária seria tipicamente de longa duração. Desse modo, o participante de um plano de previdência, normalmente, só desfrutaria do benefício após extenso período de contribuição. Concluiu que a desvinculação de um plano de previdência, depois de determinado período, resultaria em prejuízo ao participante quando comparada à permanência, ainda que contribuições fossem resgatadas. Por outro lado, sublinhou que, como toda relação jurídica de longa duração, a previdenciária seria, de certo modo, aberta, por ser impossível prever, desde logo, todas as mudanças passíveis de desequilibrar o vínculo e exigir adaptação. Portanto, a expectativa de alguma modificação de regras para restabelecer o equilíbrio entre direitos e obrigações seria implícita, fosse a relação de natureza contratual, fosse estatutária. **Assentou que a adequação, no entanto, não poderia olvidar princípios como os da confiança, da solidariedade, da responsabilidade e da segurança.** Dessa forma, a modificação da realidade, por mais grave, não se poderia impor à força da Constituição. **Admitiu a alteração ou supressão de certo regime jurídico, mas afastou a colocação em segundo plano de direitos adquiridos e de situações subjetivas já reconhecidas.** ADI 4291/SP, rel. Min. Marco Aurélio, 14.12.2011. (ADI-4291) Informativo 4429.

Quanto às regras de transição, torna-se imperioso sua aplicabilidade e manutenção, por já se encontrarem incorporadas ao patrimônio do servidor, **foi nesse sentido que votou o ministro Edson Fachin (relator) no julgamento ADI 5039/RO, consignando que a Emenda Constitucional 41/2003 não suprimiu paridade e integralidade por completo. Os artigos 2º e 3º da Emenda Constitucional 47/2005 previram regra transitória que manteve esses direitos para os servidores que houvessem ingressado no serviço público até a publicação da Emenda Constitucional 41/2003, desde que cumpridas condições estabelecidas em ambas as emendas:**

“O Plenário iniciou julgamento de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada contra os artigos 45, § 12 e 91-A, §§ 1º, 3º, 4º, 5º e 6º da Lei Complementar 432/2008, com a redação conferida pela Lei Complementar 672/2012, ambas do Estado de Rondônia, que dispõem sobre regras

especiais de aposentadoria e pensão aos servidores públicos ocupantes do cargo de policial civil. O ministro Edson Fachin (relator) conheceu parcialmente da ação e, no mérito, julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do § 12 do art. 45 e dos §§ 1º, 4º, 5º e 6º do art. 91-A da lei impugnada. O relator não conheceu da ação quanto ao § 3º do art. 91-A da lei estadual, por deficiência de fundamentação quanto à possível violação à Constituição Federal (CF). O relator afirmou a compatibilidade do “caput” do art. 45 da norma estadual com a CF e a Lei federal 10.887/2004, que dispõe sobre a forma de cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores públicos federais. Entretanto, entendeu que o § 12 desse dispositivo estadual garantiu aos policiais civis do Estado de Rondônia a manutenção da paridade entre os proventos dos aposentados e os servidores da ativa, em violação ao § 8º do art. 40 da CF, na redação que lhe conferiu a Emenda Constitucional 41/2003, vigente quando da edição da lei ora impugnada, a qual substituiu a paridade pela determinação quanto ao reajustamento dos benefícios para preservar-lhes, em caráter permanente, o valor real. A citada Emenda Constitucional 41/2003 também extinguiu a integralidade, que consiste na possibilidade de o servidor se aposentar com os mesmos valores da última remuneração percebida quando em exercício no cargo efetivo por ele titularizado no momento da inativação. O atual regramento a respeito do cálculo do valor da aposentadoria, disposto na Lei federal 10.887/2004, consiste na aplicação de fórmula matemática, que observa o disposto no § 3º(2) do art. 40 da CF, por meio da qual se obtém a média aritmética simples dos 80% maiores salários de contribuição correspondentes a todo o período contributivo do servidor. Por isso, o § 1º do art. 91-A da lei estadual ofende a Constituição Federal por garantir a paridade, mas não quando garante proventos integrais, porque a Constituição e a Lei Complementar 51/1985 reconhecem o direito ao pagamento de proventos integrais aos servidores que se aposentem voluntariamente depois de cumprido o tempo de contribuição mínimo fixado em lei, dispensada a idade mínima para os policiais civis, por se enquadrarem na exceção do art. 40, § 4º, II, da CF, consoante reiterada jurisprudência da Corte. O relator observou que o mesmo raciocínio não se aplica aos §§ 5º e 6º do art. 91-A, da lei estadual que expressamente

preveem a integralidade, em contrariedade do § 3º do art. 40 da CF. **Ressaltou que a Emenda Constitucional 41/2003 não suprimiu paridade e integralidade por completo. Os artigos 2º e 3º da Emenda Constitucional 47/2005 previram regra transitória que manteve esses direitos para os servidores que houvessem ingressado no serviço público até a publicação da Emenda Constitucional 41/2003, desde que cumpridas condições estabelecidas em ambas as emendas. Contudo, a lei impugnada não trouxe qualquer regra de transição que garantisse o direito adquirido de aposentados ou pensionistas ou dos servidores públicos que tivessem ingressado no regime próprio até a data da publicação da Emenda Constitucional 41/2003. ADI 5039/RO, rel. Min. Edson Fachin, pendente de julgamento (ADI-5039) Informativo nº 903.”**

No julgamento da ADI 3133/DF, o então Presidente da Corte asseverou que os direitos adquiridos desde o início da vigência da Constituição até a data da EC 41/2003 não poderiam ser alcançados por uma norma constitucional superveniente, editada pelo constituinte derivado. (CABRAL, Francisco. *Inconstitucionalidade material da PEC 6/2019*. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 24, n. 5757, 6abr. 2019. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/72999>. Acesso em: 26 de julho de -2020.Grifos nossos).

6.22. Dessa forma, tanto a doutrina quanto a jurisprudência estão alinhadas no sentido de que as regras de transição em matéria previdenciária concretizam o princípio da segurança jurídica, na medida em que asseguram aos servidores públicos que estavam na ativa, no momento da entrada em vigor das novas regras previdenciárias, a certeza de que algumas situações jurídicas muito próximas da consumação, sob a égide da legislação revogada, irão perdurar mesmo com a instituição do novo regime, atribuindo valor jurídico à justa expectativa dos servidores na manutenção de um dado sistema depois do transcurso de um dado período.

6.23. Assim, deve ser declarada a inconstitucionalidade, com redução do texto, do artigo 32 da Lei Complementar nº 1.354/2020, de forma a assegurar as previsões normativas dos arts. 2º, 6º e 6º-A da EC nº 41/2003 e o art. 3º da Emenda Constitucional

nº 47/ 2005, tendo em vista ser materialmente contrário aos princípios segurança jurídica, legalidade e razoabilidade previstos no artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo.

**Inconstitucionalidade material das novas Regras de Transição. Imposição de novo regime de transição mais rigoroso (arts. 4º e 5º, EC nº 49/20 e arts. 10 e 11, LC nº 1.354/20). Ofensa aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade.**

6.24. Além da revogação das regras de transição então vigentes levada a efeito pelo artigo 32 da LC nº 1.354/2020, a Emenda Constitucional Estadual nº 49/20, estabeleceu novas regras de elegibilidade para a aposentadoria, conformando-as como regras de transição em substituição às então existentes, obviamente mais rigorosas, em manifesta afronta ao princípio da razoabilidade e da proporcionalidade previstos no artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo:

Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de **qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios** de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, **razoabilidade, finalidade, motivação**, interesse público e eficiência.

6.25. As novas regras de transição estão previstas nos artigos 4º e 5º da EC nº 49/20, abaixo:

**Artigo 4º** - O servidor que tenha ingressado no serviço público com vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social até a data de entrada em vigor de lei complementar poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III - 20 (vinte) anos de efetivo exercício de serviço público;

IV - 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;

V - somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 2º e 3º.

§ 1º - A partir de 1º de janeiro de 2022, a idade mínima a que se refere o

inciso I do “caput” será elevada para 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se homem.

§ 2º - A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso V do “caput” será acrescida a cada ano de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem.

§ 3º - A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se refere o inciso V do “caput” e o § 2º.

§ 4º - Para o titular do cargo de professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou no médio, os requisitos de idade e de tempo de contribuição a que se referem os incisos I e II do “caput” serão:

1 - 51 (cinquenta e um) anos de idade, se mulher, e 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se homem;

2 - 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se mulher, e 30 (trinta) anos de contribuição, se homem;

3 - 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se homem, a partir de 1º de janeiro de 2022.

§ 5º - Para o servidor a que se refere o § 4º, o somatório da idade e do tempo de contribuição de que trata o inciso V do “caput”, incluídas as frações, será equivalente a:

1 - 81 (oitenta e um) pontos, se mulher, e 91 (noventa e um) pontos, se homem;

2 - a partir de 1º de janeiro de 2020, será aplicado o acréscimo de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 92 (noventa e dois) pontos, se mulher, e de 100 (cem) pontos, se homem.

§ 6º - Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

1 - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, observado o disposto no § 11, para o servidor público que tenha ingressado no serviço público com vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social até 31 de dezembro de 2003, desde que cumpridos 5 (cinco) anos no nível ou na classe em que for concedida a aposentadoria e se aposente aos:

a) 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem;

b) 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem, para os titulares do cargo de professor de que trata o § 4º.

2 - a 60% (sessenta por cento) da média aritmética simples das remunerações adotadas como base para as contribuições aos regimes de previdência a que o servidor esteve vinculado, atualizadas monetariamente,

correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo, desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, com acréscimo de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição, para o servidor não contemplado no item 1.

**Artigo 5º** - Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo artigo 4º, o servidor que tenha ingressado no serviço público com vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social até a data de entrada em vigor de lei complementar poderá aposentar-se voluntariamente, ainda, quando preencher cumulativamente os seguintes requisitos:

I - 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III - 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público;

IV - 5 (cinco) anos no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria;

V - período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor de lei complementar, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição referido no inciso II.

§ 1º - Para o professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou no médio, serão reduzidos, para ambos os sexos, os requisitos de idade e de tempo de contribuição em 5 (cinco) anos.

§ 2º - Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

1 - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, observado o disposto no § 11 do artigo 4º, para o servidor que tenha ingressado no serviço público com vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social até 31 de dezembro de 2003, desde que cumpridos 5 (cinco) anos no nível ou classe em que for concedida a aposentadoria.

2 - a 100% (cem por cento) da média aritmética simples das remunerações adotadas como base para as contribuições aos regimes de previdência a que o servidor esteve vinculado, atualizadas monetariamente, correspondentes a 100% (cem por cento) do período contributivo, desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência, para o servidor não contemplado no item 1 deste parágrafo.

6.26. Isso porque no mesmo dia da promulgação da Emenda à Constituição Estadual nº 49/20, 06 de março de 2020, com objetivo de regulamentar o art. 126 da

Constituição do Estado de São Paulo, foi promulgada a Lei Complementar nº 1.354/20, a qual replicou as normas acima citadas da emenda à constituição, qualificando-as juridicamente como regras de transição:

**Artigo 10** - O servidor que tenha ingressado no serviço público, com vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social, até a data de entrada em vigor desta lei complementar, poderá aposentar-se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

I - 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se mulher, e 61 (sessenta e um) anos de idade, se homem, observado o disposto no § 1º;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III - 20 (vinte) anos de efetivo exercício de serviço público;

IV - 5 (cinco) anos no cargo efetivo, nível ou classe em que for concedida a aposentadoria;

V - somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a 86 (oitenta e seis) pontos, se mulher, e 96 (noventa e seis) pontos, se homem, observado o disposto nos §§ 2º e 3º.

§ 1º - A partir de 1º de janeiro de 2022, a idade mínima a que se refere o inciso I deste artigo será elevada para 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 62 (sessenta e dois) anos de idade, se homem.

§ 2º - A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso V deste artigo será acrescida a cada ano de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem.

§ 3º - A idade e o tempo de contribuição serão apurados em dias para o cálculo do somatório de pontos a que se refere o inciso V deste artigo e o § 2º.

§ 4º - Para o titular do cargo de professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou médio, os requisitos de idade e de tempo de contribuição a que se referem os incisos I e II deste artigo serão:

1 - 51 (cinquenta e um) anos de idade, se mulher, e 56 (cinquenta e seis) anos de idade, se homem;

2 - 25 (vinte e cinco) anos de contribuição, se mulher, e 30 (trinta) anos de

contribuição, se homem;

3 - 52 (cinquenta e dois) anos de idade, se mulher, e 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se homem, a partir de 1º de janeiro de 2022.

§ 5º - O somatório da idade e do tempo de contribuição de que trata o inciso V deste artigo, para o servidor a que se refere o § 4º, incluídas as frações, será equivalente a:

1 - 81 (oitenta e um) pontos, se mulher, e 91 (noventa e um), se homem;

2 - a partir de 1º de janeiro de 2020, será aplicado o acréscimo de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 92 (noventa e dois) pontos, se mulher, e de 100 (cem) pontos, se homem.

§ 6º - Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

1 - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, observado o disposto no § 8º, para o servidor público que tenha ingressado no serviço público, com vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social, até 31 de dezembro de 2003, desde que cumpridos 5 (cinco) anos no nível ou classe em que for concedida a aposentadoria e se aposente aos:

a) 62 (sessenta e dois) anos de idade, se mulher, e 65 (sessenta e cinco) anos de idade, se homem;

b) 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem, para os titulares do cargo de professor de que trata o § 4º.

2 - a 60% (sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no “caput” e §§ 1º, 2º e 3º do artigo 7º, com acréscimo de 2% (dois por cento) para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição, para o servidor não contemplado neste parágrafo.

**Artigo 11** - Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo artigo 10, o servidor que tenha ingressado no serviço público, com vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social, até a data de entrada em vigor desta lei complementar, poderá aposentar-se voluntariamente ainda quando preencher cumulativamente os seguintes requisitos:

I - 57 (cinquenta e sete) anos de idade, se mulher, e 60 (sessenta) anos de idade, se homem;

II - 30 (trinta) anos de contribuição, se mulher, e 35 (trinta e cinco) anos de contribuição, se homem;

III - 20 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público;

IV - 5 (cinco) anos no cargo efetivo, nível ou classe em que for concedida a aposentadoria;

V - período adicional de contribuição correspondente ao tempo que, na data de entrada em vigor desta lei complementar, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição referido no inciso II.

§ 1º - Para o professor que comprovar exclusivamente tempo de efetivo exercício das funções de magistério na educação infantil, no ensino fundamental ou médio, serão reduzidos, para ambos os sexos, os requisitos de idade e de tempo de contribuição em 5 (cinco) anos.

§ 2º - Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo corresponderão:

1 - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que for concedida a aposentadoria, observado o disposto no § 8º do artigo 10 desta lei complementar, para o servidor público que tenha ingressado no serviço público, com vinculação ao Regime Próprio de Previdência Social, até 31 de dezembro de 2003, desde que cumpridos 5 (cinco) anos no nível ou classe em que for concedida a aposentadoria.

2 - a 100% (cem por cento) da média aritmética definida na forma prevista no “caput” e §§ 1º, 2º e 3º do artigo 7º, para o servidor não contemplado no item 1 deste parágrafo.

6.27. As novas regras de transição levadas a efeito pela EC nº 49/20 e LC nº 1.354/20, ensejam especial desprezo pelos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, basilares na ordem constitucional brasileira, ante a abrupta e radical mudança das regras de transição até então vigentes para a aposentadoria voluntária.

6.28. Isso porque pelo sistema anterior, determinado pelos artigos 2º e 6º da EC nº 41/2003 e artigo 3º da EC nº 47/2005, os servidores empossados antes de 2003 possuíam o direito de se aposentar com integralidade e paridade, desde que cumpridos

os requisitos de idade e de tempo de contribuição, em regra, 60 anos de idade e 35 anos de contribuição para homens e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição para mulheres, conforme quadro abaixo:

<b>Regras de Transição Previstas Na EC n° 41/03 E EC n° 47/05 (revogadas)</b>		
<b>Dispositivo</b>	<b>Regra de elegibilidade</b>	
<b>Art. 2º da EC n° 41/2003</b>	<b>Aposentadoria voluntária</b> (aos que ingressaram até entrada em vigor da EC n° 20/98)	
	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
	-53 anos de idade; -35 anos de contribuição; -período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso	-48 anos de idade; -trinta anos de contribuição; -período adicional de contribuição equivalente a vinte por cento do tempo que, na data de publicação daquela Emenda, faltaria para atingir o limite de tempo constante da alínea a deste inciso
	<b>Aposentadoria Integral</b> (aos que ingressaram no serviço público até 31.12.2003)	
	<b>Homem</b>	<b>Mulher</b>
	-60 anos de idade;	-55 anos de idade;

<p><b>Art. 6º da EC 41/2003</b></p>	<p>-35 anos de contribuição; -20 anos de efetivo exercício no poder público; -dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.</p>	<p>-30 anos de contribuição; -20 anos de efetivo exercício no poder público; -dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.</p>
<p><b>Art. 3 da EC 47/05</b></p>	<p><b>Aposentadoria Integral</b> (aos que ingressaram no serviço público antes da EC nº 20/98)</p>	
	<p><b>Homem</b></p>	<p><b>Mulher</b></p>
	<p>-35 anos de contribuição -vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria -idade mínima resultante da redução do limite de 60 anos de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I</p>	<p>-30 anos de contribuição -vinte e cinco anos de efetivo exercício no serviço público, quinze anos de carreira e cinco anos no cargo em que se der a aposentadoria -idade mínima resultante da redução do limite de 55 anos de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.</p>

	do caput deste artigo.	
--	------------------------	--

Fonte: elaboração própria

6.29. Como visto acima, o art. 4º da EC nº 49/20, replicado pelo art. 10 da LC nº 1.354/20, alterou esses critérios e passou a exigir 61 anos de idade, 35 anos de tempo de contribuição (equivalente a 96 pontos) para homens e 56 anos de idade e 30 anos de tempo de contribuição (equivalente a 86 pontos) para mulheres (incisos I e II, art. 4º e incisos I e II art. 10, respectivamente).

6.30. Esse critério 96/86 (homem/mulher) sofrerá acréscimo de um ponto por ano a partir de 2020, até o limite de 105/100 pontos, conforme a redação do § 2º, tanto do art. 4º da EC nº 49/20, quanto do artigo 10 da LC nº 1.354/20, *verbis*:

“§ 2º - A partir de 1º de janeiro de 2020, a pontuação a que se refere o inciso V deste artigo será acrescida a cada ano de 1 (um) ponto, até atingir o limite de 100 (cem) pontos, se mulher, e de 105 (cento e cinco) pontos, se homem.”

6.31. Os novos critérios estabelecidos determinam que em aproximadamente 10 (dez) anos, estará fixada a exigência de 105 pontos para homens e de 100 pontos para mulheres, momento em que os servidores públicos terão os seguintes cenários de idade e tempo de contribuição:

	Homens	Mulheres
Exemplo 1	70 anos de idade 35 anos de contribuição	60 anos de idade 40 anos de contribuição
Exemplo 2	60 anos de idade 45 anos de contribuição	65 anos de idade 35 anos de contribuição

Fonte: elaboração própria

6.32. Pelo quadro acima resta claro que: ou se terá nova idade mínima crescendo ano a ano ou se exigirá 40 anos de contribuição (para homens e mulheres).

6.33. Mesmo considerando a elevação da longevidade da população, esse

aumento conjugado de idade/tempo de contribuição que faz com que a regra 96/86 se torne 105/100, acaba se tornando extremamente gravoso a ponto de inviabilizar o direito fundamental à aposentadoria do servidor público, o que nitidamente viola a razoabilidade e a proporcionalidade.

6.34. De igual forma, a regra prevista no artigo 5º da Emenda Constitucional Estadual nº 49/20 e replicada no art. 11 da Lei Complementar nº 1.354/20, não observou os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, pois, prevê que o servidor público tenha um acréscimo de tempo de contribuição equivalente ao tempo que, na data de entrada em vigor da mencionada lei complementar, 06.03.2020, faltaria para atingir o tempo mínimo de contribuição. A título ilustrativo, cabe apresentar os reflexos da mencionada regra, em relação a sistemática anterior, a partir de uma situação hipotética:

<p align="center"><b>Situação hipotética de Servidora quando da entrada em vigor das novas regras previdenciárias, em 06.03.2020</b></p> <p align="center"><b>Idade:</b> 52 anos e 10 meses e 4 dias  <b>Tempo de contribuição:</b> 32 anos  <b>Tempo no serviço público:</b> 30 anos</p>		
	<p align="center"><b>Critério decorrente da art. 3º EC nº 47/05  (revogada)</b></p>	<p align="center"><b>Critério decorrente do art. 5º, §2º, da EC nº 49/2020 e art. 11, da LC nº 1.354/20 (em vigor)</b></p>
<p>Critérios de Elegibilidade</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proventos integrais;</li> <li>- 30 (trinta) anos de contribuição;</li> <li>- 25 (vinte e cinco) anos de efetivo exercício no serviço público;</li> <li>- 15 (quinze) anos de carreira;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proventos integrais;</li> <li>- 30 (trinta) anos de contribuição;</li> <li>- 25 (vinte) anos de efetivo exercício no serviço público;</li> <li>- 5 (cinco) anos no</li> </ul>

	- 5 (cinco) anos no cargo em que se der a aposentadoria; - 55 (cinquenta e cinco) anos, idade mínimo que pode ser reduzida a cada ano de contribuição que excede o mínimo estabelecido.	cargo em que se der a aposentadoria; - <b>57 (cinquenta e sete) anos.</b>
Data prevista para aposentadoria	<b><u>02.05.2020</u></b> Data em que a servidora completaria 53 anos e poderia reduzir a idade mínima (55 anos) com o excedente do tempo de contribuição (2 anos).	<b><u>02.05.2024</u></b> Data em que a servidora completará o último requisito para aposentadoria, qual seja, a idade mínima.
<b>TEMPO FALTANTE EM 06.03.2020</b>	<b>1 (HUM) MÊS E 26 DIAS (56 dias)</b>	<b><u>4 (QUATRO) ANOS</u> 1(HUM) MÊS E 26 DIAS <u>(1.486 dias)</u></b>

Fonte: elaboração própria

6.35. Excelências, a simulação acima tem a finalidade de ilustrar como as regras de transição impostas pela nova legislação previdenciária, estão em total desarmonia com os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, pois, no exemplo apresentado de forma meramente hipotética, uma servidora pública que estava há menos de 2 (dois) meses para se aposentar, precisará trabalhar mais **4 (quatro) anos** para que possa tornar-se elegível para concessão de aposentadoria. Isso porque somente houve acréscimo na idade por já ter cumprido o tempo mínimo de contribuição, caso faltasse mais dois anos de contribuição quando da entrada em vigor das novas regras, por exemplo, o período acrescido para servidora se aposentar seria de **6 (seis) anos.**

6.36. Vale lembrar que a Constituição do Estado de São Paulo, em seu artigo 111 prevê que:

“Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, **razoabilidade, finalidade, motivação**, interesse público e eficiência.”

6.37. Nesse sentido, segundo Luís Roberto Barroso o princípio da razoabilidade e proporcionalidade devem ser observados especialmente na atividade legislativa, cabendo ao judiciário analisar o caso concreto e realizar o controle da razoabilidade e proporcionalidade das normas:

**A possibilidade de controle de razoabilidade dos atos do Poder Legislativo também tem sido discutida no Brasil nas últimas décadas**, ainda que incipientemente. A fórmula utilizada para sua aplicação foi a importação de figura tradicional originária do direito administrativo francês, identificada como *détournement de pouvoir*, isto é, o desvio ou excesso de poder. Convencionalmente aplicada no controle dos atos administrativos, **o conceito teve seu alcance estendido para abrigar certos casos envolvendo atos legislativos**. (BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 2009 – grifo nosso)

6.38. Humberto Ávila destaca que o exame de proporcionalidade de uma norma, deve ocorrer pela análise da adoção da medida menos restritiva dentre as possibilidades possíveis, para a realização de uma determinada finalidade pública:

O exame da proporcionalidade aplica-se sempre que houver uma *medida concreta* destinada a realizar uma *finalidade*. Nesse caso devem ser analisadas as possibilidades de a medida levar à realização da finalidade (exame da adequação), de a medida ser a menos restritiva aos direitos envolvidos dentre aquelas que poderiam ter sido utilizadas para atingir a finalidade (exame da necessidade) e de a finalidade pública ser tão valorosa que justifique tamanha restrição (exame da proporcionalidade em sentido estrito). (ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 15. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014, pp. 205-206 – grifo nosso)

6.39. Portanto, pelo princípio da proporcionalidade e razoabilidade, é disciplinada uma relação de causalidade entre meio (ou medida concreta) e fim, por meio de três elementos (ou subprincípios): adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido

estrito.<sup>4</sup>

6.40. Em primeiro lugar, o princípio obriga o Legislativo a estipular *medidas adequadas* à promoção do fim. O juízo de adequação pressupõe o conhecimento do fim a ser atingido e quais meios são, no momento da elaboração das leis, aptos, úteis e idôneos a realizá-lo. Medidas previstas na legislação que não sejam capazes de promover o fim almejado (justificativa para elaboração da lei) são reputadas inválidas, por ofensa ao subprincípio da adequação.

6.41. Quanto à necessidade, deverá ser analisado, dentre as regras existentes para a realização de certo fim, qual delas impõe menos restrições aos direitos individuais (como, no caso, o direito individual do servidor público efetivo à aposentadoria).

6.42. Já na proporcionalidade em sentido estrito, busca-se *comparar a importância* na realização da finalidade almejada e *a intensidade de restrição* aos direitos individuais. A pergunta central, aqui, é a seguinte: os valores concretizados com a adoção da medida são proporcionais à restrição por ela imposta?<sup>5</sup> Em suma, na proporcionalidade em sentido estrito, caberá ao intérprete sopesar os diversos valores em jogo, analisando se as vantagens trazidas pelo fim são superiores às desvantagens da utilização dos meios.

6.43. As alterações realizadas pelos artigos 4º e 5º da Emenda à Constituição Estadual nº 49/2020, bem como artigos 10 e 11, das Regras de Transição da Lei Complementar nº 1.354/20, ignoraram o princípio da razoabilidade e proporcionalidade,

---

<sup>4</sup> O Supremo Tribunal Federal tem aplicado esses critérios em inúmeras situações. A título de exemplo, vide RE 349.703, Tribunal Pleno, rel. Min. Gilmar Mendes, DJe 05.06.2009: "A prisão civil do devedor-fiduciante no âmbito do contrato de alienação fiduciária em garantia viola o princípio da proporcionalidade, visto que: a) o ordenamento jurídico prevê outros meios processuais-executórios postos à disposição do credor-fiduciário para a garantia do crédito, de forma que a prisão civil, como medida extrema de coerção do devedor inadimplente, **não passa no exame da proporcionalidade como proibição de excesso, em sua tríplice configuração: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito**; e b) o Decreto-Lei nº 911/69, ao instituir uma ficção jurídica, equiparando o devedor-fiduciante ao depositário, para todos os efeitos previstos nas leis civis e penais, criou uma figura atípica de depósito, transbordando os limites do conteúdo semântico da expressão "depositário infiel" insculpida no art. 5º, inciso LXVII, da Constituição e, dessa forma, desfigurando o instituto do depósito em sua conformação constitucional, o que perfaz a violação ao princípio da reserva legal proporcional." (Grifamos.)

<sup>5</sup> Na lição de J. J. Gomes Canotilho (*Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 270) acerca do subprincípio da proporcionalidade em sentido estrito, "meios e fim são colocados em equação mediante um juízo de ponderação, com o objectivo de se avaliar se o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim". J. J. Gomes Canotilho, *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 270.

na medida em que deixaram de observar os três requisitos:

- (i) Adequação: as alterações promovidas têm como objetivo o equilíbrio atuarial do sistema previdenciária, no entanto, não restou demonstrado, nem mesmo de forma genérica, que tais medidas extremamente gravosas ao servidor correspondem estritamente ao necessário para a realização do equilíbrio atuarial do sistema no curto, médio e longo prazo. Pelo contrário, como regra geral, o foco da reforma previdenciária recaiu sobre o pilar idade/tempo de contribuição do trabalhador e do servidor, violando cláusulas pétreas relacionadas aos seus direitos previdenciários que levam à garantia alimentar a uma vida digna;
- (ii) Necessidade: já existiam regras de transição que garantiam o direito dos servidores vinculados ao Poder Público antes de 31 de dezembro de 2003, bem como previsões constitucionais adequadas a promover o equilíbrio fiscal do regime próprio de previdência, a exemplo do regime de previdência complementar (art. 40, §§ 14 e 15 da CF de 1988) que consiste na regra para os atuais servidores e limita os valores dos benefícios previdenciários ao teto do RGPS, sendo despicinda a criação de uma nova e impactante restrição, em prejuízo aos direitos sociais previdenciários;
- (iii) Proporcionalidade em sentido estrito: não houve a observância a este subprincípio na medida em que, realizando a ponderação entre bens jurídicos tutelados, equilíbrio fiscal e direito fundamental social à aposentadoria, resta evidenciado que a restrição aos direitos sociais foi extremamente desproporcional, ao ponto das regras de transição, aplicáveis aos servidores que ingressaram no poder público antes de 31 de dezembro de 2003, ter sido esvaziada pela revogação das regras da EC nº 41/2003 e 47/2005.

6.44. Evidente, portanto, que as novas regras de transição impostas pela Emenda à Constituição Estadual nº 49/20 e pela Lei Complementar nº 1.354/20, aos servidores que ingressaram no serviço público antes de 31 de dezembro de 2003, não observaram os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, devendo ser declarada a inconstitucionalidade parcial, sem redução do texto, dos arts. 4º e 5º da EC nº 49/2020 e, por arrastamento, a inconstitucionalidade parcial, sem redução, do texto dos art. 10

e 11 da LC nº 1.354/20, restringindo suas hipóteses normativas para tornar nula sua aplicação nos casos que se enquadram nas previsões normativas dos arts. 2º, 6º e 6-A da EC nº. 41/2003 e do art. 3º da Emenda Constitucional nº. 47/ 2005, fixando a interpretação conforme para que seja aplicado somente nos casos de ingresso no serviço público após a promulgação da EC 41/2003, resguardado o direito de opção do beneficiário.

## **7. DA MEDIDA LIMINAR**

7.1. Nos termos do artigo 10 e seguintes da Lei nº 9.868/99, presentes os elementos que evidenciam o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, de rigor seja concedida a tutela de urgência para suspender os efeitos dos artigos 4º e 5º da Emenda Constitucional Estadual nº 49/20 e artigos 10, 11 e 32 da Lei Complementar nº 1.354/20, aos servidores públicos que se enquadrem nas previsões normativas dos arts. 2º, 6º e 6º-A da EC nº. 41/2003 e do art. 3º da Emenda Constitucional nº. 47/ 2005, resguardando a higidez das disposições constitucionais afetadas pela incompatibilidade dos dispositivos impugnados na presente demanda, quais sejam, o artigo 111 e os princípios da confiança, segurança jurídica, razoabilidade e proporcionalidade.

### **Do *Fumus Boni Iuris***

7.2. Com relação à probabilidade do direito, restou evidenciado pela fundamentação da presente demanda que a legislação previdenciária ora impugnada é manifestamente inconstitucional, pois: (i) afronta o artigo 111 da Constituição do Estado de São Paulo que prevê a necessidade de observância ao princípio constitucional da razoabilidade e proporcionalidade, os quais não foram respeitados pelas novas regras de transição impostas pelos artigos 4º e 5º da EC nº 49/20, replicados nos artigos 10 e 11 da LC nº 1.354/20; e (ii) é contrária ao princípio da confiança e segurança jurídica, na medida em que a revogação das regras de transição até então vigentes frustra a expectativa de milhares de servidores que ingressaram no serviço público antes de 31 de dezembro de 2003, muitos deles na iminência de completar os requisitos para a aposentadoria, segundo as regras de transição previstas nas emendas constitucionais nº 41/2003 e 47/2005.

***Do Periculum In Mora***

7.3. O perigo da demora resta evidenciado na medida em que há servidores que estão próximos de cumprir os requisitos para a aposentadoria, segundo as regras de transição da EC nº 41/2003 e EC nº 47/2005 revogadas pelo artigo 32 da LC nº 1.354/20, os quais depositaram a confiança no Poder Público que iriam se aposentar de acordo com tais regras, no entanto, tiveram suas expectativas frustradas ante a edição da legislação impugnada.

**8. CONCLUSÃO E PEDIDO**

8.1. Ante o exposto, certo de que os dispositivos impugnados estão em desacordo com a Constituição do Estado de São Paulo, requer a Vossa Excelência:

- a) a concessão da **Medida Liminar** para **suspender** os efeitos dos artigos 4º e 5º, da Emenda à Constituição Estadual nº 49/2020, bem como dos artigos 10, 11 e 32, da Lei Complementar nº 1.354/20, aos servidores públicos que se enquadrem nas previsões normativas dos arts. 2º, 6º e 6º-A da EC nº. 41/2003 e do art. 3º da Emenda Constitucional nº. 47/ 2005, ou seja, aos servidores que ingressaram na Administração Pública antes de 31 de dezembro de 2003;
- b) a notificação do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo para, querendo, prestar informações, nos termos do artigo 6º da Lei Federal nº 9.868/1999;
- c) a intimação do Procurador Geral do Estado de São Paulo, nos termos do artigo 8º da Lei Federal nº 9.868/1999;
- d) a intimação do Ministério Público do Estado de São Paulo, nos termos do artigo 8º da Lei Federal nº 9.868/1999;

e) no mérito, sejam julgados procedentes os pedidos para:

(i) declarar a inconstitucionalidade parcial, sem redução de texto, do artigo 4º, *caput*, §§1º ao 6º e artigo 5º, *caput*, §§1º ao 3º da Emenda à Constituição Estadual nº 49/20, restringindo sua hipótese normativa e conferindo interpretação conforme aos mencionados dispositivos, para que não sejam aplicados aos servidores que se enquadram nas previsões normativas dos arts. 2º, 6º e 6º-A da EC nº. 41/2003 e do art. 3º da Emenda Constitucional nº. 47/ 2005, ou seja, aos servidores que ingressaram na Administração Pública antes de 31 de dezembro de 2003, resguardado o direito de opção do beneficiário;

(ii) declarar a inconstitucionalidade parcial, por arrastamento, sem redução de texto, do artigo 10, *caput*, §§ 1º ao 6º e artigo 11, *caput*, §§1º e 2º da Lei Complementar nº 1.354/20, restringindo sua hipótese normativa e conferindo interpretação conforme aos mencionados dispositivos, para que não sejam aplicados aos servidores que se enquadram nas previsões normativas dos arts. 2º, 6º e 6º-A da EC nº. 41/2003 e do art. 3º da Emenda Constitucional nº. 47/ 2005, ou seja, aos servidores que ingressaram na Administração Pública antes de 31 de dezembro de 2003, resguardado o direito de opção do beneficiário;

(iii) declarar a nulidade total, com redução de texto, do artigo 32 da Lei Complementar nº 1.354/20.

8.2. Requer, por fim, que todas as intimações sejam publicadas em nome dos procuradores RICARDO INNOCENTI (OAB/SP nº 36.381) MARCO ANTONIO INNOCENTI (OAB/SP nº 130.329), sob pena de nulidade.

8.3. Protesta-se provar o alegado por todos os meios de prova em direito admitidos, sem exceção, especialmente pela juntada de novos documentos públicos ou particulares, requisição de ofícios a órgãos públicos, etc.

8.4. Atribui-se à presente ação direta de inconstitucionalidade o valor de R\$ 1.000,00 (hum mil reais) para todos os efeitos legais.

Nestes Termos,  
Pede Deferimento.

São Paulo, 26 de agosto de 2020.

**Ricardo Innocenti**  
OAB/SP 36.381

**Marco Antonio Innocenti**  
OAB/SP 130.329

**Daniela Barreiro Barbosa**  
OAB/SP 187.101

**José Jeronimo Nogueira De Lima**  
OAB/SP 272.305

**Lourenço Grieco Neto**  
OAB/SP 390.928