



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL, MINISTRO DIAS TOFFOLI**

A ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS DEFENSORAS E DEFENSORES PÚBLICOS

– **ANADEP** (estatuto social em anexo – doc. 1), associação sem finalidades econômicas e entidade de classe de âmbito nacional, inscrita no CNPJ/MF sob o nº. 03.763.804/0001-30, com sede estatutária em Brasília, Setor Bancário Sul, Quadra 02, Lote 10, Bloco J, Ed. Carlton Tower, Sobrelojas 1 e 2, Asa Sul, CEP: 70.070-120, Brasília – DF, Brasil, Telefone: (61) 3963-1747, Fax: (61) 3039-1763, e-mail: secretaria@anadep.org.br, neste ato representada por seu **Presidente PEDRO PAULO LEITÃO DE SOUZA COELHO**, brasileiro, convivente, Defensor Público no Estado do Espírito Santo, portador da carteira de identidade nº. 108047226 – DIC/RJ, inscrito no CPF/MF sob o nº. 098.392.397-32 (atas de eleição e de posse em anexo – docs. 2 e 3), por seus advogados (instrumento de mandato em anexo – doc. 4), vem, respeitosamente, à presença de Vossa Excelência, com fundamento no art. 102, I, “a” c/c art. 103, IX, ambos da Constituição da República, e nos artigos 3º e seguintes da Lei Federal nº. 9.868/1999, propor a presente

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – ADI
(COM PEDIDO CAUTELAR E LIMINAR)



tendo por objeto as modificações promovidas pelo artigo 1º da EC 103/2019 no inciso X do § 22 do art. 40 da CF/88; §§ 1º, 1º-B e 1º-C do art. 149 da CF/88 e no inciso II do art. 195 da CF/88, bem como o § 8º do art. 9º, os incisos IV, V, VI, VII, VIII do § 1º, art. 11 e os §§ 1º, 2º e 4º do art. 11 da EC 103/2019. Também o art. 4º, caput, (declaração de nulidade parcial sem redução de texto), § 2º do art. 4º, § 5º do art. 26, § 3º do art. 25 e incisos III e IV do art. 35 todos instituídos no bojo da chamada “Reforma da Previdência” pela Emenda à Constituição nº. 103, de 12 de novembro de 2019, em razão das inúmeras inconstitucionalidades presentes, na forma a seguir demonstrada.

I. SÍNTESE FÁTICA E OBJETO DA PRESENTE AÇÃO

01. A Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, oriunda da PEC 06/2019, promoveu a denominada “Reforma da Previdência”, uma vez que operou profundas modificações no sistema de previdência social nacional, tanto para o Regime Geral de Previdência Social (RGPS) quanto em relação ao Regime Próprio dos Servidores Públicos (RPPS).

02. A proposta aprovada na Câmara dos Deputados e enviada ao Senado Federal trazia novas regras de concessão e cálculo de aposentadorias e pensões em 36 artigos, os quais alteraram os artigos 22, 37, 38, 39, 40, 93, 103-B, 109, 130-A, 149, 167, 194, 195, 201, 202, 203 e 239, todos da Constituição de 1988, e os artigos 8º e 76 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) da mesma Carta (doc. 5, com a EC nº. 103/2019 na íntegra).

03. Em linhas gerais, foi apresentada a seguinte motivação para justificar a necessidade da Reforma da Previdência: i) necessidade de impedir o avanço da crise



fiscal que atinge o sistema previdenciário, colocando a dívida pública do país em direção sustentável, ii) observância do princípio do equilíbrio atuarial e iii) superação de um suposto quadro de desigualdade entre beneficiados pelo regime de seguridade. Arguiu-se também o envelhecimento da população como indicativo de um novo contexto social que justificasse a reforma.

04. Já no Senado, o Relatório aprovado na Comissão de Constituição e Justiça trouxe mudanças importantes, fatiando o texto e transferindo alguns temas para a PEC 133/2019, conhecida como *PEC Paralela*, e suprimindo alguns dispositivos.

05. Segundo o Relator na citada Comissão, Senador Tasso Jereissati, a *PEC Paralela* incorporou os seguintes temas:

Permissão para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotem integralmente as regras do regime próprio de previdência dos servidores da União, mediante aprovação de lei ordinária de iniciativa do respectivo Poder Executivo;

Garantia de 1 salário mínimo de renda formal para todos os pensionistas;

Cota dobrada, de 20%, na pensão por morte, para os dependentes de até 18 anos de idade;

Manutenção do tempo mínimo de contribuição em 15 anos para homens que ainda não entraram no mercado de trabalho;

Cálculo mais vantajoso na aposentadoria por incapacidade em caso de acidente;

Reabertura do prazo para opção pelo regime de previdência



complementar dos servidores federais;

Cobrança gradual de contribuições previdenciárias das entidades educacionais ou de saúde com capacidade financeira enquadradas como filantrópicas, sem afetar as Santas Casas e as entidades de assistência;

Cobrança gradual de contribuições previdenciárias do agronegócio exportador;

Cobrança no Simples destinada a incentivar as micro e pequenas empresas a investirem em prevenção de acidentes de trabalho e proteção do trabalhador contra exposição a agentes nocivos à sua saúde.

06. Já em relação às supressões, o Relatório apresentou a seguinte proposta, *verbis*:

A do dispositivo que constitucionalizava a linha de pobreza do BPC, mediante aprovação da Emenda nº 52, da Senadora ELIZIANE GAMA;

A do dispositivo que elevava a regra de pontos para aposentadoria especial dos expostos a agentes nocivos, como os mineiros, mediante aprovação da Emenda nº 82, do Senador JAQUES WAGNER;

A da expressão “, no âmbito da União,” do § 1º-B do art. 149 da Constituição Federal introduzido pelo art. 1º da PEC no 6, de 2019, assegurando as autonomias de Estados, DF e Municípios previstas em



outros dispositivos da PEC quanto à instituição de contribuição extraordinária em caso de déficit atuarial;

A da revogação do § 18 do art. 40 da Constituição Federal, constante da alínea *a* do inciso I do art. 35 da PEC no 6, de 2019, supressão de caráter mais burocrático que prestigia a boa técnica legislativa, destinada a garantir segurança jurídica para o financiamento dos regimes próprios.

07. De qualquer modo, restaram na novel legislação inúmeros dispositivos inconstitucionais, em especial os relacionados à instituição de alíquotas progressivas e extraordinárias, às regras de transição draconianas e inconstitucionais, dentre outros.

08. Sendo assim, sem prejuízo do questionamento de eventuais inconstitucionalidades que possam macular a *PEC Paralela* ou outras normas que tratem da temática, a presente ADI impugna os dispositivos remanescentes, abaixo indicados, que fazem parte da EC 103/2019, proveniente da originária PEC n. 06/2019.

II. INDICAÇÃO DAS NORMAS IMPUGNADAS NESTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE E PARÂMETROS CONSTITUCIONAIS VIOLADOS

01. Ante à complexidade da matéria e dos inúmeros dispositivos atacados e, com vistas à melhor visualização de sua correlação com os parâmetros constitucionais violados, segue tabela esquemática:



Dispositivo impugnado		Matéria	Parâmetro constitucional violado
art. 1º da EC 103/2019 – promove alteração do texto constitucional	Modifica: - inciso X do § 22 do art. 40 da CF/88 §§ 1º, 1º - B e 1º - C do art. 149 da CF/88 - inciso II do art. 195 da CF/88	Instituem contribuição extraordinária e alíquota extraordinária e progressiva	art. 60, § 4º, IV art. 150, IV da CF art. 37, XV
art. 9º da EC 103/2019	§ 8º	Institui contribuição extraordinária	art. 60, § 4º, IV art. 150, IV art. 37, XV
art. 11 da EC 103/2019	§§ 1º, 2º e 4º - incisos IV, V, VI, VII e VIII do § 1º	Instituem alíquota progressiva e estipula a consideração da totalidade dos benefícios para definição das alíquotas (§ 4º)	art. 60, § 4º, IV art. 150, IV art. 37, XV Princípios da proporcionalidade e razoabilidade, segurança jurídica e proteção da confiança
art. 4º da EC 103/2019	Declaração de nulidade parcial sem redução de texto – <i>caput</i>	Regras de transição	art. 60, § 4º, IV princípio da confiança, da



	• Fixação de interpretação conforme, <i>caput</i>. • § 2º		segurança jurídica e da proporcionalidade e razoabilidade.
art. 35 da EC 103/2019	III e IV	Revoga regras de transição da EC 41/2003 e da EC 47/2005	art. 60, § 4º, IV princípio da confiança, da segurança jurídica e da proporcionalidade e razoabilidade.
art. 25 da EC 103/2019	§ 3º	Anula aposentadorias já concedidas com contagem especial de tempo	art. 5º, XXXVI art. 60, § 4º, IV art. 37, XV princípio da confiança, da segurança jurídica e da isonomia (art. 5º, <i>caput</i>)
art. 26 da EC 103/2019	§ 5º	Exclui as mulheres filiadas do RPPS do direito ao	Art. 5º, <i>caput</i> . c/c com art. 60, § 4º, IV



		acréscimo no benefício de aposentadoria previsto no <i>caput</i> do § 2º do art. 26 da EC 103/2019 para cada ano ao tempo que exceder 15 (quinze) anos do tempo de contribuição	Princípio da isonomia
--	--	---	--------------------------

02. De maneira mais específica, a presente ADI objetiva a declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos normativos da EC 103/2019 citados acima, nos seguintes termos:

- i) Em relação aos dispositivos que tratam das modificações promovidas pelo artigo 1º da EC 103/2019 na Constituição de 1988:
 - ia) Declaração de nulidade parcial, com redução de texto, da expressão “**e extraordinárias**” na redação proposta do inciso X do § 22 do art. 40 da CF/88.
 - ib) Declaração de nulidade parcial, com redução de texto, para tornar nula e suprimir da ordem jurídica a expressão “**que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou do benefício recebido**” e a fixação de interpretação conforme da palavra “contribuições” para que sua hipótese normativa fique restrita às



contribuições ordinárias na alteração proposta no § 1º, do art. 149 da CF/88.

ic) Declaração nulidade total, com redução de texto, dos §1º-B e § 1º-C do art. 149 da CF/88 propostos.

id) Declaração de nulidade parcial, com redução de texto, para tornar nulo e suprimir da ordem jurídica a expressão **“podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição”**, na redação proposta para o inciso II do art. 195 da CF/88.

ii) Declaração de nulidade total, com redução de texto, do § 8º do Art. 9º da EC 103/2019.

iii) Declaração de nulidade parcial, com redução de texto, para tornar nula a expressão “ou majorada” do § 1º do art. 11 da EC 103/2019.

iv) Declaração de nulidade total do inciso IV, § 1º, art. 11 da EC 103/2019, **por arrastamento**, uma vez que com a declaração de inconstitucionalidade das contribuições extraordinárias e alíquotas progressivas, ele perde o sentido e sua supressão é necessária para não interferir na compreensão dos incisos I e II do mesmo artigo.

v) Declaração de nulidade total, com redução de texto, dos incisos V, VI, VII, VIII do § 1º do art. 11 da EC 103/2019.

vi) Declaração de inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, para tornar nula e suprimir da ordem jurídica as expressões **“ou majorada”** e **“será aplicada de forma progressiva”** do § 2º do art. 11 da EC 103/2019.

vii) Declaração de inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, para tornar nula e suprimir da ordem jurídica a expressão **“ou a majoração decorrentes do disposto no § 1º”** do § 4º do art. 11 da EC



103/2019.

viii) Declaração de nulidade parcial, sem redução do texto, do art. 4º da EC 103/2019, especialmente o *caput*, restringindo sua hipótese normativa para tornar nula sua aplicação nos casos 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, fixando a interpretação conforme para que ele seja aplicado somente nos casos de ingresso no serviço público após a promulgação da EC 41/2003, resguardado o direito de opção do segurado.

ix) Declaração de nulidade total, com redução de texto, do § 2º do art. 4º da EC 103/2019.

x) Declaração de nulidade total, com redução de texto, dos incisos III e IV do art. 35 da EC 103/2019.

xi) Declaração de nulidade parcial, com redução de texto, da expressão “que tenha sido concedida ou” contida no § 3º do art. 25 da EC 103/2019.

xii) Declaração de nulidade parcial, com redução de texto, da palavra “Geral” no § 5º do art. 26 da EC 103/2019, fixando-se interpretação conforme para que o acréscimo no benefício de aposentadoria previsto no *caput* do § 2º do art. 26 da EC 103/2019 se aplique a ambos os regimes de previdência social, 2 (dois) pontos percentuais para cada ano ao tempo que exceder 15 (quinze) anos do tempo de contribuição.

03. Cumpridas as exigências da primeira parte do inciso I, art. 3º da Lei nº. 9.868/99, passa-se à análise da legitimidade da Autora e cabimento da presente ADI, bem como ao desenvolvimento dos fundamentos e razões jurídicas que sustentam os pedidos.



III. DA LEGITIMIDADE ATIVA DA ANADEP

01. A Associação Nacional das Defensoras e dos Defensores Públicos

– **ANADEP é entidade de classe de âmbito nacional** com associados em todos os Estados membros da Federação, fundada em 03 de julho de 1984 e, nos termos de seu Estatuto, “congrega Defensores e Defensoras Públicas do País, da ativa e aposentados, para a defesa de suas prerrogativas, direitos, interesses e livre exercício” (artigo 1º).

02. Dentre suas **finalidades institucionais e estatutárias**, encontra-se

a “concretização dos objetivos da Defensoria Pública enquanto Instituição de Estado permanente, independente e **autônoma**, expressão e instrumento do regime democrático, a quem incumbe a promoção dos direitos humanos e a ampla defesa, individual e coletiva, integral e gratuita, dos direitos das pessoas em situações de vulnerabilidade”¹, cabendo-lhe “representar e promover, por todos os meios, em âmbito nacional e internacional, a defesa das prerrogativas, dos direitos e interesses individuais e coletivos dos seus associados e associadas efetivas”², **promovendo o controle de constitucionalidade com as ações respectivas**, conforme prevê o inciso VIII do artigo 2º do Estatuto Social da ANADEP³.

03. A **legitimidade ativa da ANADEP** fora expressamente reconhecida

nos seguintes processos de controle concentrado de constitucionalidade: ADI 2.903/PB (rel. Min. Celso de Mello, DJe 19.09.2008), ADI 4.270/SC (rel. Min. Joaquim Barbosa, DJe

¹ Artigo 1º do Estatuto.

² Artigo 2º, inciso I do Estatuto.

³ “Art. 2º - São finalidades da Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos – ANADEP: [...] VIII – promover ações visando o controle de constitucionalidade, dentre elas a Ação Direta de Inconstitucionalidade, a Ação Declaratória de Constitucionalidade, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, o controle difuso e concentrado (mandado de segurança coletivo e *habeas data*) e as ações coletivas”.



25.09.2012), ADPF 339/PI (rel. Min. Luiz Fux, DJe 01.08.2016), ADI 5.287/PB (rel. Min. Luiz Fux, DJe 12.09.2016), ADPF 384/DF-MC (rel. Min. Edson Fachin, DJe 05.02.2016), ADI 5.286/AP (rel. Min. Luiz Fux, DJe 01.08.2016), ADPF 428 (rel. Min. Rosa Weber, DJe 01.12.2016) e ADI 307 (rel. Min. Dias Toffoli, DJe 27.03.2014).

04. Nesse sentido, destaca-se a ADI 2.903:

A Associação Nacional dos Defensores Públicos (ANADEP) dispõe de legitimidade ativa "ad causam" para fazer instaurar processo de controle normativo abstrato em face de atos estatais, como a legislação pertinente à Defensoria Pública, cujo conteúdo guarde relação de pertinência temática com as finalidades institucionais dessa entidade de classe de âmbito nacional.

05. De outra feita, é evidente a **pertinência temática** entre o conteúdo do ato normativo atacado e as finalidades institucionais e estatutárias da ANADEP.

06. No caso em apreço, a Emenda Constitucional ora impugnada estabelece a Reforma da Previdência, promovendo severas modificações em todo o regime de seguridade social do Servidor Público ao i) impor inconstitucionais contribuições extraordinárias e alíquotas progressivas, ii) revogar regras de transição então vigentes, iii) estabelecer novo sistema de transição absolutamente irrazoável e desproporcional, atingindo frontalmente direitos consagrados dos membros das Defensorias Públicas de todo o país.

07. É inegável que a Reforma da Previdência afeta e traz graves consequências jurídicas aos filiados do RPPS, tanto em relação aos servidores públicos da União, quanto aos servidores públicos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Não apenas pelo grande número de alterações que exigirão observância ao



princípio da simetria constitucional, em especial as inconstitucionalidades nesta petição indicadas, mas também pelas menções expressas às aplicações nos demais entes federativos, tais como ocorre, exemplificativamente:

i) na determinação contida no §4º e §8º do art. 9º e no art. 11 combinado com o art. 36, I os quais estipulam a replicação da instituição das alíquotas progressivas, inclusive com percentual não inferior ao da União (§4º do art. 9º), devendo entrar em vigor no primeiro dia do quarto mês subsequente à publicação da Emenda ora impugnada;

ii) no art. 36, II, a, da EC 103/2019, o qual estabelece que as alterações promovidas na Constituição de 1988 no RPPS por força do art. 1º (dentre elas as contribuições extraordinárias aqui contestadas) tenham vigência a partir da data de publicação das leis estaduais que **as referenda integralmente**⁴;

iii) no art. 4º (vale para todos os entes) e no art. 35, III, IV c/c com art. 36, II, b, acerca das regras de transição;

iv) no art. 25, §3º, cuja flagrante inconstitucionalidade também é apontada nesta ação, dentre inúmeros outros.

08. No mais, é preciso ter claro que um dos pilares declarados na mensagem que acompanhou a então PEC n. 06/2019 era justamente estabelecer

⁴ **Art. 36.** Esta Emenda Constitucional entra em vigor:

I – no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32;

II – para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo, que referente integralmente:

a) a alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal; e

b) a alínea “a” do inciso I e os incisos III e IV do art. 35;



normas gerais voltadas à governança dos regimes próprios estaduais e municipais, servindo, como parâmetro de constitucionalidade das leis estaduais a serem editadas.

09. Destarte, por todos os ângulos federativos a pertinência temática é evidente, sendo inequívoca a atuação da ANADEP na defesa das garantias, prerrogativas, direitos e interesses da Instituição e dos seus integrantes ao propor a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade, visando sobretudo a “concretização dos objetivos da Defensoria Pública enquanto Instituição de Estado permanente, independente e autônoma, expressão e instrumento do regime democrático”, observando assim sua pertinência temática.

10. Em tempo, cabe registrar que a defesa da previdência sustentável e garantidora dos direitos fundamentais é bandeira importante da ANADEP. Nesse contexto, não há oposição a mudanças que venham resguardar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário, de modo assegurar sua hígidez, permanência e continuidade do pagamento dos benefícios.

11. Todavia, conforme será demonstrado, há pontos específicos que, além de violar cláusulas pétreas enquanto limites formais e materiais ao poder de reforma, implicam em grave descumprimento do princípio da confiança e da segurança jurídica, além da razoabilidade e proporcionalidade, o que não é admissível no Estado Constitucional e Democrático de Direito.

12. A partir dessas ponderações, informa-se que, sem prejuízo de novos questionamentos e sem desconsiderar que há inconstitucionalidades no Regime Geral e a segmentos específicos de servidores, a presente ADI possui objeto bastante delimitado, impugnando as normas que guardam absoluta pertinência temática com as finalidades sociais da ANADEP e a garantias individuais das defensoras e dos defensores públicos de todo o Brasil.



IV. CABIMENTO DA PRESENTE AÇÃO: LIMITES MATERIAIS EXPLÍCITOS DO PODER DE REFORMA DA CONSTITUIÇÃO

01. É pacífico no âmbito Supremo Tribunal Federal que o poder constituinte derivado ou reformador possui limites materiais e formais que, violados, dão ensejo ao controle de constitucionalidade de emendas constitucionais.

02. Nesse sentido:

O Congresso Nacional, no exercício de sua atividade constituinte derivada e no desempenho de sua função reformadora, está juridicamente subordinado à decisão do poder constituinte originário que, a par de restrições de ordem circunstancial, inibitórias do poder reformador (CF, art. 60, § 1º), identificou, em nosso sistema constitucional, um núcleo temático intangível e imune à ação revisora da instituição parlamentar. As limitações materiais explícitas, definidas no § 4º do art. 60 da Constituição da República, incidem diretamente sobre o poder de reforma conferido ao Poder Legislativo da União, inibindo-lhe o exercício nos pontos ali discriminados. A irreformabilidade desse núcleo temático, acaso desrespeitada, pode legitimar o controle normativo abstrato, e mesmo a fiscalização jurisdicional concreta, de constitucionalidade. [ADI 466, rel. min. Celso de Mello, j. 3-4-1991, P, DJ de 10-5-1991.]

O poder constituinte derivado não é ilimitado, visto que se submete ao processo consignado no art. 60, §§ 2º e 3º, da CF, bem assim aos limites materiais, circunstanciais e temporais dos §§ 1º, 4º e 5º do aludido artigo. A anterioridade da norma tributária, quando essa é gravosa, representa uma das garantias fundamentais do contribuinte, traduzindo uma limitação ao poder impositivo do Estado. **[RE 587.008]**, rel. min. Dias Toffoli, j. 2-2-2011, P, DJE de 6-5-



2011, Tema 107.] **Vide ADI 939**, rel. min. Sydney Sanches, j. 15-12-1993, P, DJ de 18-3-1994

—

A eficácia das regras jurídicas produzidas pelo poder constituinte (redundantemente chamado de "originário") não está sujeita a nenhuma limitação normativa, seja de ordem material, seja formal, porque provém do exercício de um poder de fato ou suprapositivo. Já as normas produzidas pelo poder reformador, essas têm sua validade e eficácia condicionadas à legitimação que recebam da ordem constitucional. Daí a necessária obediência das emendas constitucionais às chamadas cláusulas pétreas. O art. 78 do ADCT, acrescentado pelo art. 2º da EC 30/2000, ao admitir a liquidação "em prestações anuais, iguais e sucessivas, no prazo máximo de dez anos" dos "precatórios pendentes na data de promulgação" da emenda, violou o direito adquirido do beneficiário do precatório, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada. Atentou ainda contra a independência do Poder Judiciário, cuja autoridade é insuscetível de ser negada, máxime no concernente ao exercício do poder de julgar os litígios que lhe são submetidos e fazer cumpridas as suas decisões, inclusive contra a Fazenda Pública, na forma prevista na Constituição e na lei. Pelo que a alteração constitucional pretendida encontra óbice nos incisos III e IV do § 4º do art. 60 da Constituição, pois afronta "a separação dos Poderes" e "os direitos e garantias individuais". **[ADI 2.356 MC e ADI 2.362 MC]**, rel. p/ o ac. min. Ayres Britto, j. 25-11-2010, P, DJE de 19-5-2011.]

03. Resta claro, assim, que o artigo 60, § 4º constitui as cláusulas pétreas que ensejam os limites materiais ao poder de reforma. Dentre eles, importa o inciso IV, que trata dos direitos e garantias individuais, *verbis*:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...]
§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;



III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais. – Grifos nossos.

04. Nesse passo, até por força do disposto no § 2º do artigo 5º da Constituição, é assente na doutrina e na jurisprudência que **os direitos e garantias individuais não se esgotam naqueles expressos na Constituição, mas englobam todo o complexo principiológico que sustenta a *ratio constitucional* e a arquitetura do Estado de Direito proposto pelo constituinte originário.**

05. Sobre o tema, já dispôs a jurisprudência deste Egrégio Supremo Tribunal Federal, *verbis*:

“(…) de resto as limitações materiais ao poder constituinte de reforma, que o art. 60, § 4º, da Lei Fundamental enumera, não significam a intangibilidade literal da respectiva disciplina na Constituição originária, mas apenas **a proteção do núcleo essencial dos princípios e institutos** cuja preservação nelas se protege”⁵.

06. Daí é possível afirmar que a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, III, CF/88) e os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança, bem como a exigência de observância da proporcionalidade e razoabilidade por parte do legislador derivado formam cláusulas pétreas na ordem jurídica brasileira.

07. Todos eles se conectam ao direito à previdência social que, em razão dessa conexão, devem ser concebidos em um **duplo aspecto**: enquanto direito fundamental **individual** e enquanto direito fundamental **social**, conforme disposto no artigo 6º e artigo 7º, XXIV, da CF/88.

⁵ STF, ADI 2.024 – DF, Relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Julgamento: 03/05/2007, Órgão Julgador: Tribunal Pleno.



08. Isso significa que em ambos os aspectos **o direito à previdência não apenas é direito fundamental, mas constitui cláusula pétrea** passível de balizar o poder de reforma constitucional.

09. A uma porque é desdobramento da **dignidade pessoa humana** e possui **caráter alimentar**, ou seja, é necessário para uma vida digna quando o cidadão se encontra em idade avançada, não tem mais condições de trabalho ou ainda quando já cumpriu os sacrifícios contributivos que lhe asseguram o direito. Neste aspecto incidem os princípios da confiança e da segurança jurídica como requisitos fundantes para a própria manutenção do sistema previdenciário.

10. O Supremo Tribunal Federal e, na sequência o Superior Tribunal de Justiça, deixaram clara a fundamentabilidade do direito previdenciário no ordenamento constitucional brasileiro, *verbis*:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS). REVISÃO DO ATO DE CONCESSÃO DE BENEFÍCIO. DECADÊNCIA. 1. **O direito à previdência social constitui direito fundamental** e, uma vez implementados os pressupostos de sua aquisição, não deve ser afetado pelo decurso do tempo. Como consequência, inexistente prazo decadencial para a concessão inicial do benefício previdenciário. 2. É legítima, todavia, a instituição de prazo decadencial de dez anos para a revisão de benefício já concedido, com fundamento no princípio da segurança jurídica, no interesse em evitar a eternização dos litígios e na busca de equilíbrio financeiro e atuarial para o sistema previdenciário. 3. O prazo decadencial de dez anos, instituído pela Medida Provisória 1.523, de 28.06.1997, tem como termo inicial o dia 1º de agosto de 1997, por força de disposição nela expressamente prevista. Tal regra incide, inclusive, sobre benefícios concedidos anteriormente, sem que



isso importe em retroatividade vedada pela Constituição. 4. Inexiste direito adquirido a regime jurídico não sujeito a decadência. 5. Recurso extraordinário conhecido e provido (RE 626489, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 16/10/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-184 DIVULG 22-09-2014 PUBLIC 23-09-2014).

PREVIDENCIÁRIO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE CONCESSÃO DE AUXÍLIO-ACIDENTE. OS PLEITOS PREVIDENCIÁRIOS ENVOLVEM RELAÇÕES DE TRATO SUCESSIVO E ATENDEM NECESSIDADES DE CARÁTER ALIMENTAR, RAZÃO PELA QUAL A PRETENSÃO À OBTENÇÃO DE UM BENEFÍCIO É IMPRESCRITÍVEL. NÃO OCORRÊNCIA DE PRESCRIÇÃO DO FUNDO DE DIREITO. RECURSO ESPECIAL DO SEGURADO PROVIDO. 1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 626.489/SE, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, DJe 23.9.2014, com repercussão geral reconhecida, **firmou entendimento de que o direito fundamental ao benefício previdenciário pode ser exercido a qualquer tempo**, sem que se atribua consequência negativa à inércia do beneficiário, reconhecendo que inexistente prazo decadencial para a concessão inicial de benefício previdenciário. 2. De fato, **o benefício previdenciário constitui direito fundamental da pessoa humana, dada a sua natureza alimentar, vinculada à preservação da vida**. Por essa razão, não é admissível considerar extinto o direito à concessão do benefício pelo seu não exercício em tempo que se julga oportuno. A compreensão axiológica dos Direitos Fundamentais não cabe na estreiteza das regras do processo clássico, demandando largueza intelectual que lhes possa reconhecer a máxima efetividade possível. Portanto, no caso dos autos, afasta-se a prescrição de fundo de direito e aplica-se a quinquenal, exclusivamente em relação às prestações vencidas antes do ajuizamento da ação. 3. Não se pode admitir que o decurso do tempo legitime a violação de um direito fundamental. O reconhecimento da



prescrição de fundo de direito à concessão de um benefício de caráter previdenciário excluirá seu beneficiário da proteção social, retirando-lhe o **direito fundamental à previdência social, ferindo o princípio da dignidade da pessoa humana e da garantia constitucional do mínimo existencial**. 4. Recurso Especial do Segurado provido.

(STJ - REsp: 1576543 SP 2015/0327185-8, Relator: Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, Data de Julgamento: 26/02/2019, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 12/03/2019)

11. A duas porque ainda que se entenda que o direito à previdência social possui índole exclusivamente social e coletiva, há muito a melhor hermenêutica constitucional tem considerado que os direitos fundamentais sociais também constituem cláusula pétrea na forma disposta no artigo 60, § 4º, IV, especialmente porque eles formam parte indissociável do modelo estrutural de Estado Social e Democrático de Direito concebido pelo constituinte originário.

12. Por esse motivo, permitir sua revogação e retrocesso social significaria deturpar a proposta constituinte originária em seus mais basilares pilares, o que exige sua admissão enquanto formador do núcleo essencial que engloba o conteúdo de cláusula pétrea.

13. Por todos, vale a percutiente lição de Ingo W. Sarlet:

Por derradeiro, cumpre relembrar que **a função precípua das assim denominadas “cláusulas pétreas” é a de impedir a destruição dos elementos essenciais da Constituição**, encontrando-se, neste sentido, a serviço da **preservação da identidade constitucional**, formada justamente pelas decisões fundamentais tomadas pelo Constituinte. Isto se manifesta com particular agudeza no caso dos direitos fundamentais, já que sua supressão, ainda que tendencial, implicaria, em boa parte dos casos, simultaneamente uma agressão (em maior ou



menor grau) ao princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inc. III, da CF). Assim, uma interpretação restritiva da abrangência do artigo 60, § 4º, inc. IV, da CF não nos parece ser a melhor solução, ainda mais quando os direitos fundamentais inequivocamente integram o cerne da nossa ordem constitucional⁶.

14. Por conseguinte, **em seu duplo aspecto individual e social, o direito à previdência enquanto direito fundamental faz parte do rol de limites materiais ao poder reformador**, ensejando o pleno cabimento da presente ação.

V. RAZÕES DE MÉRITO

V.1. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA INSTITUIÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES EXTRAORDINÁRIAS E DAS ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS. DESCUMPRIMENTO DO ART. 60, § 4º, INCISO IV E ART. 150, IV DA CF/88. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE, PROPORCIONALIDADE, DA SEGURANÇA JURÍDICA E PROTEÇÃO À CONFIANÇA ENQUANTO PILARES DO ESTADO DE DIREITO.

01. O inconstitucional estabelecimento de contribuições extraordinárias e de alíquotas progressivas está presente em inúmeros dispositivos da emenda constitucional impugnada, quais sejam: as modificações promovidas pelo artigo 1º da EC 103/2019 no inciso X do § 22 do art. 40 da CF/88; §§ 1º, 1º -B e 1º -C do art. 149 da CF/88 e no inciso II do art. 195 da CF/88, bem como os §§ 1º, 2º e 4º do art. 11 da EC

⁶ SARLET, Ingo. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais: contributo para um balanço aos vinte anos da Constituição Federal de 1988. p. 19. Disponível em: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudenciaPublicaSaude/anexo/artigo_Ingo_DF_sociais_PETROPOLIS_final_01_09_08.pdf Acesso 10/10/2019.



103/2019, abaixo transcritos, sendo destacado em negrito as expressões ensejadoras de inconstitucionalidade, conforme impugnação específica.

Art. 1º da EC 103/2019. A Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 40. (...)

§ 22. Vedada a instituição de novos regimes próprios de previdência social, lei complementar federal estabelecerá, para os que já existam, normas gerais de organização, de funcionamento e de responsabilidade em sua gestão, dispondo, entre outros aspectos, sobre:

(...)

X - parâmetros para apuração da base de cálculo e definição de alíquota de contribuições ordinárias e **extraordinárias.”**

“Art. 149. (...)

§ 1º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, **contribuições** para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, **que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou do benefício recebido.**

(...)

§ 1º-B. Demonstrada a insuficiência da medida prevista no § 1º-A para equacionar o deficit atuarial, **é facultada a instituição de contribuição extraordinária**, no âmbito da



União, dos servidores públicos ativos, dos aposentados e dos pensionistas.

§ 1º-C. A **contribuição extraordinária** de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do deficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição.

“Art. 195. (...)

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, **podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição**, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo Regime Geral de Previdência Social;

§ 8º do Art. 9º da EC 103/2019:

Art. 9º. (...)

(...)

§ 8º. Por meio de lei, **poderá ser instituída contribuição extraordinária** pelo prazo máximo de vinte anos, nos termos dos §§ 1º-B e 1º-C do art. 149 da Constituição Federal.

§§ 1º, 2º e 4º do Art. 11 da EC 103/2019:

Art. 11. Até que entre em vigor lei que altere a alíquota da contribuição previdenciária de que tratam os arts. 4º, 5º e



6º da Lei nº 10.887, de 18 de junho de 2004, esta será de quatorze por cento.

§ 1º A alíquota prevista no caput será reduzida **ou majorada**, considerado o valor da base de contribuição ou do benefício recebido, de acordo com os seguintes parâmetros:

I - até um salário-mínimo, redução de seis inteiros e cinco décimos pontos percentuais;

II - acima de um salário-mínimo até R\$ 2.000,00 (dois mil reais), redução de cinco pontos percentuais;

III - de R\$ 2.000,01 (dois mil reais e um centavo) até R\$ 3.000,00 (três mil reais), redução de dois pontos percentuais;

IV - de R\$ 3.000,01 (três mil reais e um centavo) até R\$ 5.839,45 (cinco mil oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e cinco centavos), sem redução ou acréscimo⁷;

V - de R\$ 5.839,46 (cinco mil oitocentos e trinta e nove reais e quarenta e seis centavos) até R\$ 10.000,00 (dez mil reais), **acrécimo de meio ponto percentual**;

VI - de R\$ 10.000,01 (dez mil reais e um centavo) até R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), acréscimo de **dois inteiros e cinco décimos pontos percentuais**;

VII - de R\$ 20.000,01 (vinte mil reais e um centavo) até R\$

⁷ Sobre este inciso, requer-se declaração de nulidade total por arrastamento, uma vez que sua supressão é necessária para preservar o sentido após a declaração de inconstitucionalidade da exigência de contribuições extraordinárias e alíquotas progressivas, sem interferir no sentido e validade dos incisos I e II do mesmo ato normativo.



39.000,00 (trinta e nove mil reais), acréscimo de **cinco pontos** percentuais; e

VIII - acima de R\$ 39.000,01 (trinta e nove mil reais e um centavo), acréscimo de **oito pontos percentuais**.

§ 2º A alíquota, reduzida **ou majorada** nos termos do disposto no § 1º, será aplicada de **forma progressiva** sobre a base de contribuição do servidor público, incidindo cada alíquota sobre a faixa de valores compreendida nos respectivos limites.

§ 3º Os valores previstos no § 1º serão reajustados, a partir da data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, na mesma data e no mesmo índice em que se der o reajuste dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social, ressalvados aqueles vinculados ao salário-mínimo, aos quais se aplica a legislação específica.

§ 4º A contribuição de que trata o caput, com a redução ou **a majoração decorrentes do disposto no § 1º**, será devida pelos aposentados e pensionistas de quaisquer dos Poderes da União, incluídas suas entidades autárquicas e suas fundações, incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social, hipótese em que será considerada a totalidade do valor do benefício para fins de definição das alíquotas aplicáveis.

02. Dos dispositivos acima, verifica-se que tanto o tema das contribuições extraordinárias quanto das alíquotas progressivas estão inquinados de nulidade por inconstitucionalidade. Nesse passo, para melhor organização das teses esposadas,

25



dividir-se-á a argumentação a fim de demonstrar pormenorizadamente a contrariedade desses atos normativos aos parâmetros constitucionais já indicados.

V.1.a. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DAS CONTRIBUIÇÕES EXTRAORDINÁRIAS

01. A permissão para estabelecimento, por meio de lei, de **contribuições extraordinárias** está contida no conjunto de modificações promovidas pelo artigo 1º da EC 103/2019 na Constituição de 1988, em especial na redação do inciso X do § 22 do art. 40 da CF/88 (em razão da presença da expressão “**e extraordinárias**”) e na leitura combinada do § 1º, § 1º-B e § 1º-C do art. 149 da CF/88 propostos. Encontra-se, também, no § 8º do Art. 9º da EC 103/2019.

02. Já nesse primeiro olhar, verifica-se o grave equívoco do constituinte derivado ao promover desconstitucionalização de matéria afeita aos direitos fundamentais e fortemente conectada a cláusulas pétreas.

03. Com efeito, restou consignado alhures que o direito à previdência social e à aposentadoria digna tem base fundamental individual (em razão de seu caráter alimentar e de seu viés protetivo da dignidade da pessoa humana) combinada com sua natureza social, sendo forte pilar constitutivo do arquétipo de Estado Social e Democrático de Direito definido pelo constituinte originário em 1988.

04. Isso significa que tais direitos não podem ficar a mercê de maiorias legislativas ocasionais, merecendo blindagem em relação à legislação ordinária em razão de seu caráter fundamental e pétreo.

05. Ignorando esses nobres e elementares fundamentos, o constituinte reformador aprovou a permissão para que o legislador ordinário promova a instituição



de contribuições extraordinárias de maneira arbitrária, sem balizas temporais razoáveis – podendo ser aplicada por longo período, chegando a 20 (vinte anos) – e sem estipular adequadamente os parâmetros de alíquotas, recorrendo a fórmulas genéricas tais como “para equacionar o *deficit* atuarial”.

06. De início, pode-se notar que o permissivo constitucional pode facilmente ensejar excessos confiscatórios que facilmente terão o condão de tornar a conquista aos benefícios do direito fundamental à previdência social e à aposentadoria um fardo demasiado pesado, contrariando frontalmente os princípios da razoabilidade e proporcionalidade que devem nortear toda alteração legislativa.

07. Isso porque a razoabilidade e proporcionade podem ser medidas no duplo aspecto, o do **princípio da proibição de excesso** e o **princípio da vedação à proteção deficiente**. Ou seja, a válida inserção de novidades legislativas na ordem constitucional brasileira depende desses dois parâmetros, conforme pacífico entendimento do Supremo Tribunal Federal.

08. Nesse sentido, o Min. Gilmar Mendes leciona, em voto muito bem fundamentado, leciona que:

Os direitos fundamentais não podem ser considerados apenas como proibições de intervenção (Eingriffsverbote), expressando também um postulado de proteção (Schutzgebote). Pode-se dizer que **os direitos fundamentais expressam não apenas uma proibição do excesso (Übermassverbote), como também podem ser traduzidos como proibições de proteção insuficiente ou imperativos de tutela (Untermassverbote).** (HC 104.410, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 6-3-2012, Segunda Turma, DJE de 27- 3-2012.)



09. E a **contribuição extraordinária desconstitucionalizada** fere os dois: de um lado permite excessos legislativos que ensejam verdadeiro confisco vedado pela Constituição de 1988 (art. 150, IV) e de outro tem o condão de permitir que o direito fundamental à previdência social seja vilipendiado e de difícil fruição, violando, assim, a cláusula pétrea do 60, § 4º, IV, por não protegê-lo de maneira suficiente.

10. No mais, viola o princípio da **segurança jurídica** e da **confiança**. Ora, desde a origem medieval, a qual se refere os fundamentos dos princípios tributários da anterioridade e anualidade, **a *ratio* básica da cobrança de tributos é a previsibilidade ex ante**. Somente assim o cidadão contribuinte pode conduzir e organizar sua vida de acordo com suas obrigações financeiras, evitando surpresas desagradáveis e endividamentos.

11. Apesar desse fundamento básico estar na essência dos pilares do Estado de Direito, a EC 103/2019 permite, de maneira lacônica e absolutamente vaga e insegura, sem critérios, nos termos do § 1º-C. do art. 149 que a *“contribuição extraordinária de que trata o § 1º-B deverá ser instituída simultaneamente com outras medidas para equacionamento do deficit e vigorará por período determinado, contado da data de sua instituição.”*

12. Ou seja, **a Constituição dá uma carta em branco ao legislador ordinário e a maiorias ocasionais para que institua a contribuição extraordinária sem critérios claros acerca de quando ela poderá ser estabelecida**, situação de clara inconstitucionalidade em face dos



princípios da segurança jurídica e da confiança, essenciais para a garantia dos direitos individuais.

13. É preciso registrar, ainda, que na forma como prevista na EC 103/2019, a contribuição extraordinária tem a possibilidade de ensejar, pelas vias legais, verdadeira e igualmente extraordinária redução dos vencimentos dos servidores públicos, violando de maneira clara e evidente a **proibição de irredutibilidade dos vencimentos**, princípio constitucional superior inscrito no art. 37, XIV da Carta Magna, cuja tutela há muito vem sendo garantida pelo STF:

- I - O art. 37, XIV, da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional 19/1998, é autoaplicável;
- II - Não há direito adquirido a regime jurídico, notadamente à forma de composição da remuneração de servidores públicos, **observada a garantia da irredutibilidade de vencimentos.**

*[Tese definida no **RE 563.708**, rel. min. **Cármem Lúcia**, P, j. 6-2-2013, DJE 81 de 2-5-2013, Tema 24.]*

O Supremo Tribunal Federal fixou jurisprudência no sentido de que não há direito adquirido à regime jurídico-funcional pertinente à composição dos vencimentos ou à permanência do regime legal de reajuste de vantagem, desde que eventual modificação introduzida por ato legislativo superveniente preserve o montante global da remuneração, não acarretando decurso de caráter pecuniário. Precedentes.

[RE 593.304 AgR], rel. min. **Eros Grau**, 2ª T, j. 29-9-2009, DJE 200 de 23-10-2009.]

Irredutibilidade de vencimentos: garantia constitucional que é modalidade qualificada da proteção ao direito adquirido, na medida



em que a sua incidência pressupõe a licitude da aquisição do direito a determinada remuneração. Irredutibilidade de vencimentos: violação por lei cuja aplicação implicaria reduzir vencimentos já reajustados conforme a legislação anterior incidente na data a partir da qual se prescreveu a aplicabilidade retroativa da lei nova. [RE 298.694, rel. min. Sepúlveda Pertence, P, j. 6-8-2003, DJ de 23-4-2004.]

A garantia constitucional da irredutibilidade do estipêndio funcional traduz conquista jurídico-social outorgada, pela Constituição da República, a todos os servidores públicos (CF, art. 37, XV), em ordem a dispensar-lhes especial proteção de caráter financeiro contra eventuais ações arbitrárias do Estado. Essa qualificada tutela de ordem jurídica impede que o poder público adote medidas que importem, especialmente quando implementadas no plano infraconstitucional, em diminuição do valor nominal concernente ao estipêndio devido aos agentes públicos. [ADI 2.075 MC, rel. min. Celso de Mello, P, j. 7-2-2001, DJ de 27-6-2003.]

14. Sem prejuízo de maior desenvolvimento dos parâmetros constitucionais comuns, tais como a proibição da vedação ao confisco, a garantia do direito fundamental à previdência enquanto cláusula pétrea, o princípio da razoabilidade e proporcionalidade e os princípios da segurança jurídica e da confiança nos demais tópicos que compõem o presente petitório, desde já é preciso registrar que a busca do equilíbrio financeiro e atuarial da previdência social não pode recair quase exclusivamente nos ombros dos mais débeis, enquanto a malversação de recursos públicos e os graves problemas de gestão afligem o país.



15. Desta feita, para suprimir a inconstitucional possibilidade de cobrança da contribuição extraordinária, deve ser i) declarada a nulidade parcial, com redução de texto, da expressão “**e extraordinárias**” na redação proposta do inciso X do § 22 do art. 40 da CF/88 e a fixação de interpretação conforme da palavra “contribuições” para que sua hipótese normativa fique restrita às contribuições ordinárias, ii) declaradas a nulidade total, com redução de texto, dos §1º-B e § 1º-C do art. 149 da CF/88 nos termos propostos, bem como iii) declarada a nulidade total, com redução de texto, do § 8º do Art. 9º da EC 103/2019.

V.1.b. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DAS ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS

01. De plano, verifica-se que o constituinte derivado promoveu grande **confusão de conceitos** ao permitir por lei ou mesmo instituir diretamente alíquotas progressivas incompatíveis com a natureza jurídica da contribuição previdenciária.

02. Com efeito, a **contribuição previdenciária é espécie de tributo**, adequando-se à hipótese normativa prevista no art. 3º do Código Tributário Nacional, conforme tem reiterado o Supremo Tribunal Federal:

As normas relativas à prescrição e à decadência tributárias têm natureza de normas gerais de direito tributário, cuja disciplina é reservada a lei complementar, tanto sob a Constituição pretérita (art. 18, § 1º, da CF de 1967/1969) quanto sob a Constituição atual (art. 146, III, *b*, da CF de 1988). Interpretação que preserva a força normativa da Constituição, que prevê disciplina homogênea, em âmbito nacional, da prescrição, decadência, obrigação e crédito tributários. Permitir regulação distinta sobre esses temas, pelos diversos entes da Federação, implicaria prejuízo à vedação de tratamento desigual entre contribuintes em situação equivalente e à segurança jurídica. (...) O CTN (Lei 5.172/1966), promulgado como lei



ordinária e recebido como lei complementar pelas Constituições de 1967/1969 e 1988, disciplina a prescrição e a decadência tributárias. (...) **As contribuições, inclusive as previdenciárias, têm natureza tributária e se submetem ao regime jurídico-tributário previsto na Constituição. Interpretação do art. 149 da CF de 1988.** (...) Inconstitucionalidade dos arts. 45 e 46 da Lei 8.212/1991, por violação do art. 146, III, *b*, da Constituição de 1988, e do parágrafo único do art. 5º do DL 1.569/1977, em face do § 1º do art. 18 da Constituição de 1967/1969. (...) São legítimos os recolhimentos efetuados nos prazos previstos nos arts. 45 e 46 da Lei 8.212/1991 e não impugnados antes da data de conclusão deste julgamento. [RE 560.626, rel. min. Gilmar Mendes, j. 12-6-2008, P, DJE de 5-12-2008, Tema 2.] Vide RE 559.943, rel. min. Cármen Lúcia, j. 12-6-2008, P, DJE de 26-9-2008, Tema 3

03. Nessa linha, é assente doutrinaria e jurisprudencialmente que a contribuição previdenciária é **tributo do tipo vinculado**, de caráter retributivo, pago para se obter uma **contrapartida cuja proporcionalidade se refere à remuneração do contribuinte**. Ou seja, seu pagamento é vinculado e proporcional ao benefício futuro, por ocasião da aposentadoria ou mesmo da pensão. Nem mesmo o caráter solidário que lhe é inerente afasta seu caráter contributivo-retributivo.

04. Ela não se confunde com impostos baseados na capacidade contributiva que não tem caráter de vinculação e se destinam ao custeio das atividades estatais em geral. Estes são relativos às características e capacidade do contribuinte e a fatos econômicos próprios, nos quais faz todo sentido a admissão da progressividade como mecanismo de justiça fiscal.

05. Nessa perspectiva, **a progressividade é incompatível com a natureza**



da contribuição previdenciária, uma vez que o benefício auferido por ocasião da aposentadoria ou mesmo da pensão, não é progressivo. Repita-se: se nos impostos em geral a relação se dá a partir da capacidade contributiva, na contribuição ela se funda no benefício a ser auferido no futuro, isto é, a arrecadação possui finalidade específica. São espécies tributárias diferenciadas e inconfundíveis.

06. Essa é, inclusive, a linha de entendimento já perfilhada na Suprema Corte:

(...) O STF, em casos análogos, decidiu que a instituição de alíquotas progressivas para a contribuição previdenciária dos servidores públicos ofende o princípio da vedação de utilização de qualquer tributo com efeito confiscatório, nos termos do art. 150, IV, da Constituição da República. [AI 701.192 AgR, voto da rel. min. Cármen Lúcia, j. 19-5-2009, 1a T, DJE de 26-6-2009.] = [AI 676.442 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 19-10-2010, 1a T, DJE de 16-11-2010].

07. **A admissão da progressividade das alíquotas da contribuição previdenciária se tornaria verdadeiro confisco estatal**, uma vez que o contribuinte pagaria um tributo vinculado e de caráter retributivo sem receber a contrapartida que se espera no benefício.

08. Assim, a constitucionalização da progressividade instituída pelos artigos ora impugnados **converte a contribuição previdenciária em tributo de natureza confiscatória** em face da usurpação dos recursos dos cidadãos sem a devida contrapartida, o que não se adequa à *ratio* constitucional acerca da fundamentalidade do direito à previdência.

09. Nesse contexto, parece claro que **o confisco não é meio**



admitido em direito para atenuar *déficits* previdenciários, desafio cuja solução de financiamento é questão complexa que somente será sanada com o equilíbrio arrecadatório em diversas fontes, sem violar o direito.

10. De igual modo, o aumento da alíquota de 11% para 14%, previsto no *caput* do art. 11 da EC n. 103/2019 já comporta o acréscimo de carga a ser suportado pelo servidor público, sem que haja grande impacto na reforma como um todo e nem nos valores a serem supostamente economizados com a instituição das alíquotas progressivas.

11. Desta feita, ainda que a mudança operada pela EC 103/2019 afaste os impedimentos até aqui apreciados pelo STF acerca da ausência de permissão constitucional para seu estabelecimento por lei, **a instituição da progressividade nas contribuições previdenciárias e sua extraordinariedade, em si, configura confisco vedado pelo art. 150, IV, da CF/88.**

12. Especialmente se considerado o contexto fático e jurídico delineado na presente ADI, que não trata de controle de constitucionalidade de lei e sim de controle de emenda constitucional à luz dos limites materiais ao poder constituinte derivado, **é preciso destacar que o art. 150, IV, da CF/88 reveste-se de cláusula pétrea por consagrar limites da atuação estatal em face dos direitos e garantias individuais (art. 60, § 4º, IV).**

13. Corroborando essa linha de pensamento, a própria Suprema Corte compreende que **o princípio do não confisco se reveste de direito fundamental do contribuinte:**



O ICMS incidente na aquisição decorrente de operação interestadual e por meio não presencial (internet, *telemarketing*, *showroom*) por consumidor final não contribuinte do tributo não pode ter regime jurídico fixado por Estados-membros não favorecidos, sob pena de contrariar o arquétipo constitucional delineado pelos arts. 155, § 2º, VII, *b*, e 150, IV e V, da CRFB/1988. **(...) O princípio do não confisco, que encerra direito fundamental do contribuinte, resta violado em seu núcleo essencial** em face da sistemática adotada no cognominado Protocolo ICMS 21/2011, que legitima a aplicação da alíquota interna do ICMS na unidade federada de origem da mercadoria ou bem, procedimento correto e apropriado, bem como a exigência de novo percentual, a diferença entre a alíquota interestadual e a alíquota interna, a título também de ICMS, na unidade destinatária, quando o destinatário final não for contribuinte do respectivo tributo. **[ADI 4.628, rel. min. Luiz Fux, j. 17-9-2014, P, DJE de 24-11-2014.]**

14. Assim, além da necessidade de limitar o arbítrio estatal na fixação de tributos, a vedação de tributar com efeitos de confisco visa evitar que o cidadão contribuinte sofra uma carga tributária insuportável, que coloque em xeque sua existência digna:

É cabível, em sede de controle normativo abstrato, a possibilidade de **o STF examinar se determinado tributo ofende, ou não, o princípio constitucional da não confiscatoriedade consagrado no art. 150, IV, da CF**. Hipótese que versa o exame de diploma legislativo (Lei 8.846/1994, art. 3º e seu parágrafo único) que instituiu multa fiscal de 300%. A proibição constitucional do confisco em matéria tributária – ainda que se trate de multa fiscal resultante do inadimplemento, pelo contribuinte, de suas obrigações tributárias – nada mais representa senão a interdição, pela Carta Política, de qualquer pretensão governamental que possa conduzir, no campo da fiscalidade, à injusta apropriação estatal, no todo ou em parte, do patrimônio ou dos



rendimentos dos contribuintes, **comprometendo-lhes, pela insuportabilidade da carga tributária, o exercício do direito a uma existência digna, ou a prática de atividade profissional lícita ou, ainda, a regular satisfação de suas necessidades vitais básicas.** O poder público, especialmente em sede de tributação (mesmo tratando-se da definição do *quantum* pertinente ao valor das multas fiscais), não pode agir imoderadamente, pois a atividade governamental acha-se essencialmente condicionada pelo **princípio da razoabilidade que se qualifica como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais.** [ADI 1.075 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 17-6-1998, p, *DJ* de 24-11-2006.] = AI 482.281 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 30-6-2009, 1 T, *DJE* de 21-8-2009. Vide RE 400.927 AgR, rel. min. Teori Zavaski, j. 4-6-2013, 2ª T, *DJE* de 18-6-2013. Vide RE 523.471 AgR, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 6-4-2010, 2ª T, *DJE* de 23-4-2010.

15. Ora, se a **instituição da progressividade, por si só, gera confisco sem causa.** A inconstitucionalidade do inciso V do § 1º do artigo 11 da EC 103/19 se revela por instituir critérios de progressividade na majoração de alíquota de contribuição previdenciária.

16. Contudo, a situação se agrava quando se verifica que as alíquotas impostas pelos incisos VI, VII e VIII do § 1º do artigo 11 da EC 103/19 **não são apenas desproporcionais, são draconianas.** Em cima dos 14% já definidos no *caput* enquanto contribuição previdenciária, soma-se em valores nominais 2,5% (inciso VI), 5 % (inciso VII) e 8% (inciso VIII) à medida que a remuneração aumenta, gerando alíquotas efetivas de 12,86%, 14,68% e 16,78% respectivamente.

17. Nos moldes do inciso VIII, caso o teto de R\$ 39.000,00 seja suplantado, a alíquota efetiva de 16,78% pode subir em razão da aplicação da alíquota nominal de



22%.

18. Tendo em vista que a vedação ao confisco deve **considerar a carga tributária total suportada pelo contribuinte**, e somando os valores das alíquotas efetivas às alíquotas efetivas do Imposto de Renda (escalonadas até o teto nominal de 27,5%), **verifica-se que nas hipóteses dos incisos VI, VII e VIII o servidor público contribuinte arcaria com tributos totais que facilmente consumiriam entre 35% e 40% do valor real de sua remuneração.**

19. Nesses casos, **o confisco e a ausência de razoabilidade e proporcionalidade são chapados**, evidentes na primeira impressão. A clarividência do confisco demonstra que não se afigura necessário atingir 50% da remuneração, mas sim que as condições de subsistência são seriamente afetadas e se tornam insuportáveis por conta dessa carga extraordinária e progressivamente pesada.

20. Logo, trata-se de **inconstitucionalidade chapada**, em que a insuportabilidade da carga tributária, o forte comprometimento da remuneração e a grave afetação da qualidade de vida do servidor contribuinte saltam aos olhos. Cabe a esta Suprema Corte colocar os devidos limites materiais à atividade estatal.

21. Na lição de Hugo de Brito Machado Segundo:

O efeito confiscatório do tributo não deve ser avaliado através de um exame da **carga tributária representada por cada tributo, isoladamente, mas pelo somatório de todos os tributos que oneram**



uma mesma realidade. Forte nesse argumento, o STF declarou a inconstitucionalidade da contribuição dos inativos instituída pela Lei nº 9.783/99. Esclareça-se que não se tratava, na ocasião, da contribuição que ora está em vigor, autorizada pela EC 41/2004 e considerada válida pelo STF, mas de contribuição análoga, instituída em 1999, durante o governo FHC, cuja **alíquota era não de 11%, mas de 20%. Considerou-se que tal percentual, somado ao do IRPF, representaria confisco.** O precedente é importante, dentre outras razões, por haver consignado que **“a identificação do efeito confiscatório deve ser feita em função da totalidade da carga tributária, mediante verificação da capacidade de que dispõe o contribuinte – considerado o montante de sua riqueza (renda e capital) – para suportar e sofrer a incidência de todos os tributos que ele deverá pagar, dentro de determinado período, à mesma pessoa política que os houver instituído (a União Federal, no caso), condicionando-se, ainda, a aferição do grau de insuportabilidade econômico-financeira, à observância, pelo legislador, de padrões de razoabilidade destinados a neutralizar excessos de ordem fiscal eventualmente praticados pelo Poder Público.** Resulta configurado o caráter confiscatório de determinado tributo, sempre que o **efeito cumulativo** – resultante das múltiplas incidências tributárias estabelecidas pela mesma entidade estatal – afetar, substancialmente, de maneira irrazoável, o patrimônio e/ou os rendimentos do contribuinte” (STF, Pleno, ADInMC 2010/DF, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 30/9/1999, v. u., DJ de 12/4/2002, p. 51)⁸. (destaques nossos).

22. Tal qual o princípio da vedação de tributação com efeito de confisco, o princípio da razoabilidade e proporcionalidade faz parte do arquétipo constitucional que, em seu conjunto, assegura a concretização dos direitos e garantias individuais dos

⁸ MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *Código Tributário Nacional Anotado*, 6 edição. São Paulo: Atlas, 2017. p. 48-50.



cidadãos, em especial do direito fundamental à existência digna.

23. O primeiro porque coíbe a atuação abusiva do Estado, evitando que se instituía uma carga tributária insuportável. O segundo porque atua enquanto princípio reitor a vincular toda a atividade legislativa ordinária.

Razoabilidade e proporcionalidade se transformam em **princípios que sustentam as cláusulas pétreas, coibindo abusos na legislação estatal, conforme já assentou o STF**. O Estado não pode legislar abusivamente, eis que todas as normas emanadas do poder público – tratando-se, ou não, de matéria tributária – devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law* (CF, art. 5º, LIV). **O postulado da proporcionalidade qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais**. Hipótese em que a legislação tributária reveste-se do necessário coeficiente de razoabilidade. [RE 200.844 AgR, rel. min. Celso de Mello, j. 25-6-2002, 2ª T, DJ de 16-8-2002.] = RE 480.110 AgR e RE 572.664 AgR, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 8-9-2009, 1ª T, DJE de 25-9-2009.

24. Não resta dúvida que, na prática, tal qual demonstrado no item sobre as contribuições extraordinárias, as alíquotas progressivas **impõem ao servidor público, de maneira igualmente progressiva e extraordinária, uma severa e velada redução de vencimentos, violando a proteção outorgada aos servidores por força do art. 37, XV, da CF/88.**

25. Se é certo que não há direito adquirido a regime jurídico, igualmente certo é que **a Constituição veda o confisco tributário que promova grave redução dos vencimentos dos servidores**, proteção que serve de garantia mínima aos direitos fundamentais individuais inerentes à vida digna e à segurança jurídica próprias do Estado de Direito.



26. Esse postulado é de tamanha importância na ordem constitucional brasileira que, recentemente, em voto da lavra do Min. Edson Fachin, no julgamento conjunto das ADIs 2238, 2324, 2256, 2241, 2250 e da ADPF 24, inaugurou-se a vitoriosa divergência que declarou a inconstitucionalidade do § 2º do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, **proibindo a possibilidade de reduzir jornada e salário de servidores quando a despesa ultrapassar o teto de 60% da receita.**

27. Destarte, a irredutibilidade de vencimentos também se reveste de garantia individual, sendo constitutiva do núcleo normativo essencial que compõe as cláusulas pétreas protegidas pelo art. 60, § 4º, IV da Constituição da República.

28. Veja-se que aqui não se está a impugnar o mero aumento de alíquota da contribuição previdenciária, fato já admitido pela Suprema Corte, e previsto o caput do art. 11 da EC 103/2019, mas sim a inconstitucional e confiscatória contribuição extraordinária e a alíquota progressiva que, em realidade, promovem severa redução dos vencimentos dos servidores públicos.

29. Pelas razões acima expostas, requer-se, desde já, a declaração de inconstitucionalidade, na forma pedida ao final, das modificações promovidas pelo artigo 1º da EC 103/2019 no inciso X do § 22 do art. 40 da CF/88; §§ 1º, 1º-B e 1º-C do art. 149 da CF/88 e no inciso II do art. 195 da CF/88, bem como do § 8º do art. 9º, dos incisos IV, V, VI, VII, VIII do § 1º, art. 11 e dos §§ 1º, 2º e 4º do art. 11 da EC 103/2019.

V.2 INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA REVOGAÇÃO DE REGRAS DE TRANSIÇÃO ENTÃO VIGENTES (INCISOS III e IV, ART. 35) E IMPOSIÇÃO DE NOVO REGIME DE TRANSIÇÃO MAIS GRAVOSO (ART. 4º) SEM RESPEITAR PARÂMETROS CLAROS DE PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. VIOLAÇÃO À NATUREZA



**CONSTITUCIONAL DAS REGRAS DE TRANSIÇÃO, AO PRINCÍPIO DA CONFIANÇA, DA
SEGURANÇA JURÍDICA E DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE.
INTERPRETAÇÃO CONFORME DO ART. 4º DA EC 103/2019.**

01. A EC 103/2019 trouxe ainda maiores inconstitucionalidades: ao mesmo tempo em que revogou as regras de transição até então vigentes, ignorando completamente a natureza constitucional das regras de transição incorporadas enquanto garantias individuais, adotou novos critérios (únicos, aplicáveis até a entrada em vigor da emenda ora impugnada) sem observar parâmetros claros de proporcionalidade e razoabilidade, violando cláusula pétrea consubstanciada no princípio da confiança e, assim, da segurança jurídica.

02. No presente tópico, serão impugnados os incisos III e IV do art. 35 e o art. 4º, ambos da EC 103/2019, a seguir transcritos:

Art. 35 - EC 103/2019. Revogam-se:

(...)

III – os arts. 2º, 6º e 6º-A da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003;

IV – o art. 3º da Emenda Constitucional nº 47, de 5 de julho de 2005.

Art. 4º - EC 103/2019. O servidor público federal que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até a data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional poderá aposentar- se voluntariamente quando preencher, cumulativamente, os seguintes requisitos:

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



II - trinta anos de contribuição, se mulher, e trinta e cinco anos de contribuição, se homem;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público;

IV - cinco anos no cargo efetivo em que se der a aposentadoria; e

V - somatório da idade e do tempo de contribuição, incluídas as frações, equivalente a oitenta e seis pontos, se mulher, e 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 cinquenta e sete anos de idade, se mulher, e 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 um ponto, até atingir o limite de cem pontos, se mulher, e de 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 referem 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 e no ensino fundamental e médio, os requisitos de idade e de tempo de contribuição de que tratam os incisos I e II do *caput* serão:

I - cinquenta e um anos de idade, se mulher, e cinquenta e seis anos de idade, se homem;

II - vinte e cinco anos de contribuição, se mulher, e trinta anos de contribuição, se homem; e

III - cinquenta e dois anos de idade, se mulher, e 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 do *caput* para as pessoas a que se refere o § 4º, incluídas as frações, será equivalente a:

I - oitenta e um pontos, se mulher, e noventa e um, se homem; e

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

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

I - à totalidade da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, observado o disposto no § 8º, para o servidor público que tenha ingressado no serviço público em cargo efetivo até 31 de dezembro de 2003 e que não tenha feito a opção de que trata o § 16 do art. 40 da Constituição Federal, desde que se aposente aos sessenta e dois anos de idade, se mulher, e aos sessenta e cinco anos de idade, se homem, ou aos cinquenta e sete anos de idade, se mulher, e aos sessenta anos de idade, se homem, para os titulares do cargo de professor de que trata o § 4º; e

II - ao valor apurado na forma da lei, para o servidor público não contemplado no inciso I.

§ 7º Os proventos das aposentadorias concedidas nos termos do disposto neste artigo não serão inferiores ao valor a que se refere o § 2º do art. 201 da Constituição Federal e serão reajustados:

I - de acordo com o disposto no art. 7º da Emenda Constitucional no 41, de 19 de dezembro de 2003, se concedidas nos termos do disposto no inciso I do § 6º; ou



II - nos termos estabelecidos para o Regime Geral de Previdência Social, se concedidas na forma prevista no inciso II do § 6º.

§ 8º Considera-se remuneração do servidor público no cargo efetivo, para fins de cálculo dos proventos de aposentadoria que tenham fundamento no disposto no inciso I do § 6º ou no inciso I do § 2º do art. 20, o valor constituído pelo subsídio, pelo vencimento e pelas vantagens pecuniárias permanentes do cargo, estabelecidos em lei, acrescidos dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes, observados os seguintes critérios:

I - se o cargo estiver sujeito a variações na carga horária, o valor das rubricas que refletem essa variação integrará o cálculo do valor da remuneração do servidor público no cargo efetivo em que se deu a aposentadoria e considerará a média aritmética simples dessa carga horária proporcional ao número de anos completos de recebimento e contribuição, contínuos ou intercalados, em relação ao tempo total exigido para a aposentadoria;

II - se as vantagens pecuniárias permanentes forem variáveis, por estarem vinculadas a indicadores de desempenho, produtividade ou situação similar, o valor destas vantagens integrará o cálculo da remuneração do servidor público no cargo efetivo, estabelecido pela média aritmética simples do indicador, proporcional ao número de anos completos de recebimento e contribuição, contínuos ou intercalados, em relação ao tempo total exigido para a aposentadoria ou ao tempo total de instituição da vantagem, que será aplicada sobre o valor atual de referência das vantagens pecuniárias permanentes variáveis.

§ 9º Aplicam-se às aposentadorias dos servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios as normas constitucionais e infraconstitucionais anteriores à data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional, enquanto não promovidas alterações na



legislação interna relacionada ao respectivo regime próprio de previdência social.

§ 10. Estende-se o disposto no § 9º às normas sobre aposentadoria de servidores públicos incompatíveis com a redação atribuída por esta Emenda Constitucional aos §§ 4º, 4º-A, 4º-B e 4º-C do art. 40 da Constituição Federal.

03. *Ab initio*, conforme se verifica dos dispositivos acima transcritos, os incisos III e IV do art. 35 da EC 103/2019 revogam as regras de transição até então



vigentes, contidas nos arts. 2º, 6º e 6º-A da EC nº 41/2003⁹ e o art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/ 2005¹⁰, respectivamente.

⁹ *Verbis*: “Art. 2º Observado o disposto no [art. 4º da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), é assegurado o direito de opção pela aposentadoria voluntária com proventos calculados de acordo com o [art. 40, §§ 3º e 17, da Constituição Federal](#), àquele que tenha ingressado regularmente em cargo efetivo na Administração Pública direta, autárquica e fundacional, até a data de publicação daquela Emenda, quando o servidor, cumulativamente:

I - tiver cinquenta e três anos de idade, se homem, e quarenta e oito anos de idade, se mulher;

II - tiver cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria;

III - contar tempo de contribuição igual, no mínimo, à soma de:

a) trinta e cinco anos, se homem, e trinta anos, se mulher; e

b) um 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.

§ 1º O servidor de que trata este artigo que cumprir as exigências para aposentadoria na forma do *caput* terá os seus proventos de inatividade reduzidos para cada ano antecipado em relação aos limites de idade estabelecidos pelo [art. 40, § 1º, III, a](#), e [§ 5º da Constituição Federal](#), na seguinte proporção:

I - três inteiros e cinco décimos por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* até 31 de dezembro de 2005;

II - cinco por cento, para aquele que completar as exigências para aposentadoria na forma do *caput* a partir de 1º de janeiro de 2006.

§ 2º Aplica-se ao magistrado e ao membro do Ministério Público e de Tribunal de Contas o disposto neste artigo.

§ 3º Na aplicação do disposto no § 2º deste artigo, o magistrado ou o membro do Ministério Público ou de Tribunal de Contas, se homem, terá o tempo de serviço exercido até a data de publicação da [Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), contado com acréscimo de dezessete por cento, observado o disposto no § 1º deste artigo.

§ 4º O professor, servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que, até a data de publicação da [Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998](#), tenha ingressado, regularmente, em cargo efetivo de magistério e que opte por aposentar-se na forma do disposto no *caput*, terá o tempo de serviço exercido até a publicação daquela Emenda contado com o acréscimo de dezessete por cento, se homem, e de vinte por cento, se mulher, desde que se aposente, exclusivamente, com tempo de efetivo exercício nas funções de magistério, observado o disposto no § 1º.

§ 5º O servidor de que trata este artigo, que tenha completado as exigências para aposentadoria voluntária estabelecidas no *caput*, e que opte por permanecer em atividade, fará jus a um abono de permanência equivalente ao valor da sua contribuição previdenciária até completar as exigências para aposentadoria compulsória contidas no [art. 40, § 1º, II, da Constituição Federal](#).

§ 6º Às aposentadorias concedidas de acordo com este artigo aplica-se o disposto no [art. 40, § 8º, da Constituição Federal](#).

(...)



04. Desta feita, os servidores que ingressaram no serviço público até 31 de dezembro de 2003, estarão submetidos aos requisitos previstos no art. 4º para que

Art. 6º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelo art. 2º desta Emenda, o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda poderá aposentar-se com proventos integrais, que corresponderão à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, quando, observadas as reduções de idade e tempo de contribuição contidas no [§ 5º do art. 40 da Constituição Federal](#), vier a preencher, cumulativamente, as seguintes condições:

I - sessenta anos de idade, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade, se mulher;

II - trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

III - vinte anos de efetivo exercício no serviço público; e

IV - dez anos de carreira e cinco anos de efetivo exercício no cargo em que se der a aposentadoria.

~~Parágrafo único. Os proventos das aposentadorias concedidas conforme este artigo serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, na forma da lei, observado o disposto no [art. 37, XI, da Constituição Federal](#).~~ [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 47, de 2005\)](#)

Art. 6º-A. O servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até a data de publicação desta Emenda Constitucional e que tenha se aposentado ou venha a se aposentar por invalidez permanente, com fundamento no [inciso I do § 1º do art. 40 da Constituição Federal](#), tem direito a proventos de aposentadoria calculados com base na remuneração do cargo efetivo em que se der a aposentadoria, na forma da lei, não sendo aplicáveis as disposições constantes dos [§§ 3º, 8º e 17 do art. 40 da Constituição Federal](#). [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 70, de 2012\)](#)

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base no caput o disposto no art. 7º desta Emenda Constitucional, observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos desses servidores.

¹⁰ *Verbis*: “Art. 3º Ressalvado o direito de opção à aposentadoria pelas normas estabelecidas pelo [art. 40 da Constituição Federal](#) ou pelas regras estabelecidas pelos [arts. 2º e 6º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), o servidor da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, que tenha ingressado no serviço público até 16 de dezembro de 1998 poderá aposentar-se com proventos integrais, desde que preencha, cumulativamente, as seguintes condições:

I trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e trinta anos de contribuição, se mulher;

II 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;

III idade mínima resultante da redução, relativamente aos limites do [art. 40, § 1º, inciso III, alínea "a", da Constituição Federal](#), de um ano de idade para cada ano de contribuição que exceder a condição prevista no inciso I do caput deste artigo.

Parágrafo único. Aplica-se ao valor dos proventos de aposentadorias concedidas com base neste artigo o disposto no [art. 7º da Emenda Constitucional nº 41, de 2003](#), observando-se igual critério de revisão às pensões derivadas dos proventos de servidores falecidos que tenham se aposentado em conformidade com este artigo.



tenham direito a aposentadoria integral e com a devida paridade com os servidores da ativa.

05. Essa revogação se revela absolutamente inconstitucional, ignorando a razão de ser e a natureza de regras de transição em matéria previdenciária e fulminando os pilares que sustentam o Estado de Direito, uma vez que viola o princípio da segurança jurídica e da confiança enquanto garantias individuais agregadas a tal espécie de transição.

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 direto 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 vigor¹¹.
(destaques nossos)

¹¹ 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/reformaprevidenciainsticao>. Acesso 7 outubro/2019.



07. Isso porque 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 **profunda repactuação com a sociedade e com os futuros beneficiados assentadas na confiança, a segurança jurídica nelas ofertada significa um mínimo espaço de conformação entre expectativas originárias e gozo de direitos na aposentadoria.**

08. 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.

09. Assim, a violação da confiança legítima e da segurança jurídica inscritas inscrita na estabilidade das regras, especialmente quando se trata de garantia de aposentadoria digna, acaba por enfraquecer o serviço público como um todo.

10. E é justamente para não ferir esse **pacto inicial de confiança** e 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.

11. Além do mais, é preciso considerar que a Reforma Previdenciária tem uma perspectiva voltada ao futuro e não atinge as relações juridicamente perfeitas e integradas ao patrimônio jurídico subjetivo do contribuinte nos anos anteriores à sua entrada em vigor.

12. Conforme bem explica Paulo Modesto:

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),

49



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**¹². (destaques nossos)

13. Em um exemplo prático, cada ano trabalhado significa um passo a mais na progressão rumo à aposentadoria. Um servidor que já trabalhou 18 anos com a vigência de determinados critérios, possui o direito e a garantia e fundamental individual de ver preservado esse patrimônio jurídico subjetivo, devendo as novas regras aplicarem no tempo restante que lhe falta para a aposentar.

14. Pelas razões acima e, considerando as determinações normativas do princípio da segurança jurídica e da confiança, as regras de transição, uma vez vigentes, geram direitos adquiridos, não retroagem e produzem efeitos imediatos, esgotando-se na produção desses efeitos.

15. Por conseguinte, elas não se confundem com regime jurídico. Este possui como característica a generalidade e a abstração, ou seja, compõe um conjunto de normas objetivas que instituem uma ordem de direitos e deveres que não se direciona a um sujeito específico e sua regulação não está voltada a situações concretas.

16. Pelo contrário, as regras de transição implicam em efeitos a casos concretos e destinatários jurídicos previamente delimitados. Enquanto modo de

¹² Ibidem, p. 15.



realização de mínima garantia da segurança jurídica e da confiança, as regras de transição são incorporadas às garantias individuais péticas.

17. Nessa linha são as lições de Damares Medina, em tudo aplicável à presente ADI:

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 consequente 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 explicitado¹³. (destaques nossos).

18. Em artigo sobre o tema, Francisco Cabral destaca 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, *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

¹³ MEDINA, Damares. *Regras de transição em material previdenciária*. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/29171/regras-de-transicao-em-materia-previdenciaria>. Acesso: 7. outubro/2019.



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 derivado¹⁴.

19. Descumprindo todos esses postulados, o legislador reformador buscou impor um modelo que desconsiderasse completamente a eficácia das regras, em um regime totalmente novo, ao arrepio do compromisso com a garantia dos direitos fundamentais.

20. Nesse sentido, Olavo Augusto Vianna Alves Ferreira, Paulo Modesto e Rafael Miranda Gabarra lembram que a reforma violou o princípio da confiança, prejudicando

....aquele que ingressou jovem no mercado de trabalho e contribui há mais de 25 ou 30 anos e que planejou sua vida previdenciária. Essas pessoas estão sujeitas a um regime de transição desde a Emenda

¹⁴ 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: 7 out. 2019.



Constitucional 20/98, alterada pela Emenda Constitucional 41/2003, as quais empregaram o chamado pedágio para aposentadoria como regra de transição, certo que o critério eleito pelo poder constituinte reformador foi de 20% do tempo que da data da promulgação de emenda faltaria para atingir o limite (artigo 9º, parágrafo 1º, “b” da Emenda Constitucional 19/98 e artigo 2º, III, “b”, da Emenda Constitucional 41/2003).

Algumas dessas pessoas **estão há cinco ou dez anos da aposentadoria e merecem respeito à confiança**, posto que algumas estão sujeitas a regime de **transição há 21 anos, aproximadamente**.

*Regras de transição são normas de passagem, pontes temporais que se esgotam com o implemento da situação que regulam. **O legislador reformador não pode alterar ou suprimir regras de transição por meio de novas regras de transição posteriores, sobretudo sem considerar — proporcionalmente — a eficácia passada da norma de transição implementada.**¹⁵ (negritos e sublinhados nossos)*

21. Esses fundamentos jurídicos demonstram claramente a **inconstitucionalidade dos incisos III e IV do art. 35 da EC 103/2019**, uma vez que a supressão do regime de transição anterior com a imposição de novas e draconianas regras, implica em grave violação do **princípio da proteção da confiança, da mínima segurança jurídica que se espera em um Estado de Direito e da proporcionalidade e razoabilidade**, especialmente se considerado que, na prática, há contribuintes que

¹⁵ FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves; MODESTO, Paulo; GABARRA, Rafael Miranda. *Regra de transição adotada pela PEC da Previdência é injusta e irrazoável*. Revista eletrônica Conjur, 22.02.2019. Disponível em <https://www.conjur.com.br/2019-fev-22/opinioao-regra-transicao-adotada-pec-previdencia-injusta>



estão há mais de 20 anos no regime de transição e outros com 5 a 10 anos para se aposentar terão suas condições agravadas.

22. O curioso nesse processo é que a avalanche de regras duras para a nova aposentadoria já desencadeou e produziu efeito econômico inverso: milhares de servidores estão adiantando sua aposentadoria, prejudicando ainda mais o sistema.

23. Apenas a atuação precisa e escorreita desta Suprema Corte no sentido de coibir abusos que violem os direitos fundamentais tem o condão de evitar maiores arbitrariedades contrárias aos direitos e garantias individuais.

24. Desta feita, uma vez declarada a inconstitucionalidade com redução do texto dos incisos III e IV do art. 35 da EC 103/2019, **impõe-se a declaração de nulidade parcial sem redução do texto ao art. 4º da EC 103/2019, especialmente o caput, restringindo sua hipótese normativa para tornar nula sua aplicação nos casos que se enquadram nas previsões normativas dos arts. 2º, 6º e 6º-A da EC nº 41/2003 e o art. 3º da Emenda Constitucional nº 47/ 2005, resguardado o direito de opção, ficando a interpretação conforme para que ele seja aplicado somente para os que ingressaram no serviço público após a promulgação da EC 41/2003, resguardado o direito de opção do segurado.**

25. Assim, as duras regras de transição previstas no art. 4º da EC 103/2019 seriam aplicáveis apenas aos servidores que ingressaram no serviço público após a publicação da EC 41/2003, ou seja, restariam resguardados não apenas os direitos e garantias fundamentais dos que entraram no serviço público até 2003, mas também aqueles que ingressaram antes da publicação da EC 20/2008 e assim fazem *jus* a regras próprias, conforme resguardado pelo art. 3º da EC 47/2005.

26. De qualquer modo, mesmo fixada a interpretação conforme do *caput* do art. 4º combinada com a declaração de inconstitucionalidade dos incisos III e IV do art. 35, é preciso corrigir outras arbitrariedades violadoras dos princípios da



proporcionalidade e razoabilidade, da proibição de retrocesso e até mesmo à concretização do direito fundamental à previdência.

V.3. INCONSTITUCIONALIDADE COM REDUÇÃO DE TEXTO DO § 2º DO ART. 4º VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE. INVIABILIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À APOSENTADORIA.

01. A entrada em vigor da EC nº 103/2019 enseja especial desprezo pelos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, reitores da ordem constitucional brasileira, em especial na abrupta mudança de critérios para a aposentadoria voluntária.

02. **O § 2º do art. 4º ora impugnado, é exemplo cabal dessa regulação inconstitucional.** Isso porque pelo sistema anterior, servidores empossados antes de 2003 possuem direito a se apontar com integralidade e paridade desde que preencham requisitos de idade e de tempo de contribuição, sendo 60 anos de idade e 35 anos de contribuição para homem e 55 anos de idade e 30 anos de contribuição para mulher.

03. Observados os mesmos requisitos de idade e de tempo de contribuição, os servidores que ingressaram após 2003 possuem o direito de receber o benefício correspondente a 100% da média aritmética do valor das 80% maiores contribuições.

04. Como visto acima, o art. 4º da EC 103/2019 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).

05. 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, *verbis*:



§ 2º, art. 4º - EC 103/2019. 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 um ponto, até atingir o limite de cem pontos, se mulher, e de cento e cinco pontos, se homem.

06. Isso significa que num universo estimado de 10 anos **estará fixada a exigência de 105 pontos para homens e de 100 pontos para mulheres**, o que equivale, por exemplo, a 70 anos de idade e 35 anos de contribuição ou 60 anos de idade e 45 anos de contribuição para homens e 60 anos de idade e 40 de contribuição ou 65 anos de idade ou 35 de contribuição para mulheres!!.

07. Em outras palavras: ou se terá nova idade mínima crescendo ano a ano ou se exigirá 40 anos de contribuição (para homens e mulheres).

08. Mesmo considerando o aumento da longevidade população, esse aumento conjugado de idade/tempo de contribuição fazendo com que a regra 96/86 se torne 105/100, além de **violar a razoabilidade e a proporcionalidade, acaba se tornando extremamente gravoso a ponto de inviabilizar o direito fundamental à aposentadoria do servidor público, até porque a melhora na longevidade não acompanhará tão abrupto aumento.**

09. Ora, tamanho arbítrio em cima de direitos e garantias fundamentais não é tolerado pela Constituição. Paulo BONAVIDES ensina que o princípio da razoabilidade é essencial à ordem constitucional, atuando como regra fundamental de apoio e proteção dos direitos fundamentais e de caracterização do novo Estado de Direito¹⁶.

10. Por meio de suas diretrizes, a elaboração legislativa e a interpretação

¹⁶ BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 14 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2004.



judicial devem promover uma adequação de sentido entre os **motivos, meios e fins das leis** com os **valores fundamentais da ordem jurídica**, em especial com os meios e fins admitidos e preconizados no texto constitucional (dimensão externa)¹⁷.

11. Na mesma toada, J. J. Gomes CANOTILHO ensina que a proporcionalidade deve ser aferida:

“entre os fins da autorização constitucional para uma emanção de leis restritivas e o exercício do poder discricionário pelo legislador ao realizar esse fim deve existir uma inequívoca conexão material de meios e fins”¹⁸.

12. Seus requisitos são i) adequação do meio empregado pelo legislador e pelo intérprete ao fim almejado, interna e externa, ii) princípio da menor ingerência possível (necessidade ou exigibilidade) e iii) a proporcionalidade em sentido estrito, onde se verifica a relação custo-benefício, ou seja, a ponderação entre os danos causados e os resultados a serem obtidos¹⁹.

13. Esse aumento progressivo da fórmula 96/86 até 105/100 previsto no § 2º, art. 4º - EC 103/2019 viola os três requisitos, conforme inúmeras razões já elencadas nesta peça exordial:

(i) não restou demonstrado sua adequação à produção de efeitos pretendidos e aderente aos fins constitucionais, até porque em tese deveriam buscar o equilíbrio das contas públicas, sem que todavia fosse demonstrado com precisão a economia desse dispositivo em específico.

¹⁷ Idem, p. 227.

¹⁸ CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2004.

¹⁹ Idem.



Pelo contrário, como regra geral o foco da reforma previdenciária recaiu sobre o pilar idade/tempo de contribuição em cima do trabalho e do servidor, violando cláusulas pétreas relacionadas aos seus direitos previdenciários que levam à garantia alimentar a uma vida digna;

(ii) não são necessárias, pois há alternativas constitucionalmente adequadas para promover equilíbrio fiscal sem prejudicar a garantia dos direitos fundamentais individuais e sociais à aposentadoria;

(iii) não sobrevivem ao teste da proporcionalidade em sentido estrito, pois, na ponderação entre bens jurídicos tutelados, ensejam solução mais gravosa à ordem constitucional, uma vez que em nome do suposto equilíbrio fiscal.

14. Os mesmos vícios de inconstitucionalidade do § 2º, art. 4º atingem também o inciso II do § 5º do art. 4º - EC 103/2019, em relação aos professores, o que demonstra sua inconstitucionalidade.

15. Posto isso, desde já Requer a **declaração de inconstitucionalidade com redução do texto do § 2º do art. 4º - EC 103/2019**, a qual deveria ser estendida ao inciso II do § 5º, do mesmo dispositivo normativo.

V.4. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA ANULAÇÃO RETROATIVA DE APOSENTADORIA JÁ CONCEDIDA NO REGIME PRÓPRIO COM CONTAGEM DE TEMPO DE CONTRIBUIÇÃO DO REGIME GERAL NA FORMA PROPOSTA NO § 3º DO ARTIGO 25 DA EC 103/2019. VIOLAÇÃO FRONTAL A DIREITO ADQUIRIDO. INOBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA JURÍDICA, DA LEGÍTIMA CONFIANÇA, DA BOA-FÉ E DA IRREDUTIBILIDADE DE VENCIMENTOS



01. Outra grave inconstitucionalidade detectada na análise da norma impugnada, diz respeito à violação da cláusula pétrea relacionada ao direito adquirido (direito fundamental individual) em razão da determinação para que seja considerada nula a aposentadoria “que tenha sido concedida”, conforme prescrita pelo § 3º do art. 25 da EC 103/2019, *verbis*:

§ 3º Considera-se nula a aposentadoria **que tenha sido concedida ou** que venha a ser concedida por regime próprio de previdência social com contagem recíproca do Regime Geral de Previdência Social mediante o cômputo de tempo de serviço sem o recolhimento da respectiva contribuição ou da correspondente indenização pelo segurado obrigatório responsável, à época do exercício da atividade, pelo recolhimento de suas próprias contribuições previdenciárias.

02. É pacífico e assente doutrinariamente que o direito adquirido engloba o conjunto de direitos que **foram incorporados** ao patrimônio jurídico subjetivo do cidadão em razão do cumprimento dos requisitos para sua concessão/obtenção **de acordo com as normas vigentes à época do atendimento das condições (*tempus regit actum*)**.

03. Nessa linha, o constituinte originário, único que, em tese, poderia atuar ilimitadamente na reconstrução do sistema de direitos e deveres de uma nova ordem constitucional, estabeleceu claras amarras e limites materiais ao poder constituinte derivado, ao dispor expressamente, no art. 5º, XXVI, que trata dos direitos fundamentais individuais que:

Art. 5º, XXXVI. A lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada.



04. Por sua vez, o inciso IV, § 4º do art. 60 da Constituição determina expressamente que não será objeto de deliberação qualquer Emenda Constitucional tendente a abolir “os direitos fundamentais individuais”.

05. Não resta dúvidas que o direito adquirido compõe o rol desses direitos péticos, a uma porque se constitui pilar central do Estado de Direito Brasileiro, enquanto expressão dos princípios da segurança jurídica e da confiança legítima; a duas porque está expressamente inscrito no rol de direitos fundamentais, fazendo parte, topologicamente, do título sobre Direitos Fundamentais, no capítulo sobre Direitos Individuais e Coletivos.

06. De outra feita, por mais que na redação do dispositivo conste a palavra “lei”, ela não comporta interpretação restritiva, sendo que a única **interpretação sistemática e conforme a Constituição** possível e adequada (**princípios da unidade e da máxima efetividade da Constituição**) é que a palavra “lei” deve ser entendida em sentido amplo, enquanto “**norma posterior**”, verdadeiro limite pétreo a ser aplicado a Resoluções menores, passando por Leis Complementares e até mesmo a Emendas Constitucionais, como no presente caso.

07. Nesse sentido, o STF já assentou que:

“Servidor público. Aposentado. Proventos. Gratificação. **Incorporação segundo a lei do tempo. Supressão por norma posterior. Inadmissibilidade. Direito adquirido.** (...) Gratificação incorporada aos proventos por força de norma vigente à época da inativação não pode ser suprimida por lei posterior.” (RE 538.569-AgR, Rel. Min. **Cezar Peluso**, julgamento em 3-2-2009, Segunda Turma, DJE



de 13-3-2009.) **Vide: AI 762.863-AgR**, Rel. Min. **Eros Grau**, julgamento em 20- 10-2009, Segunda Turma, *DJE* de 13-11-2009.

08. Nessa seara, resta claro que o reformador incorreu em **inconstitucionalidade evidente e frontal** ao simplesmente determinar que será considerada nula aposentadoria já concedida, mesmo que não haja nenhuma ilegalidade à época da concessão e o beneficiário tenha cumprido todos os requisitos.

09. Veja-se, não se trata de mudança de regime jurídico, mas de nulidade direta de aposentadoria já concedida com efeitos *erga omnes*, sem que haja resquício de ilegalidade e sem observar os prazos decadenciais.

10. Esta situação em nada se aproxima de análise de casos concretos em que pode se constatar qualquer ilegalidade. E mesmo assim, há de ser observado os prazos decadenciais como exigência de segurança jurídica e proteção da confiança legítima e boa-fé.

11. Atuando firmemente, o Supremo Tribunal Federal já rechaçou inúmeras tentativas semelhantes, reafirmando a importância do direito adquirido:

Ressalvada a revisão prevista em lei, os proventos da inatividade regulam-se pela lei vigente ao tempo em que o militar, ou o servidor civil reuniu os requisitos necessários. [Súmula 359-STF].

“O STF fixou entendimento no sentido de que a lei nova não pode revogar vantagem pessoal já incorporada ao patrimônio do servidor sob pena de ofensa ao direito adquirido.” (AI 762.863-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 20-10- 2009, Segunda Turma, *DJE* de 13-11-



2009.) **Vide: RE 538.569-AgR**, Rel. Min. **Cezar Peluso**, julgamento em 3-2- 2009, Segunda Turma, *DJE* de 13-3-2009.

“O entendimento firmado por esta Corte de que a contagem do tempo de serviço prestado por servidor público federal ex- celetista, desde que comprovadas as condições insalubres, periculosas ou penosas, em período anterior à Lei 8.112/1990, constitui direito adquirido para todos os efeitos também deve ser aplicado aos servidores públicos estaduais ex-celetistas.” (**AI 598.630-AgR**, Rel. Min. **Joaquim Barbosa**, julgamento em 12-5-2009, Segunda Turma, *DJE* de 26-6-2009.) **No mesmo sentido: RE 333.246-AgR**, Rel. Min. **Marco Aurélio**, julgamento em 8-11-2011, Primeira Turma, *DJE* de 7- 12-2011; **RE 455.479-AgR**, Rel. Min. **Cármem Lúcia**, julgamento em 27-10-2009, Primeira Turma, *DJE* de 27-11-2009.

"Servidor público. Funcionário. Aposentadoria. Cumulação de gratificações. Anulação pelo Tribunal de Contas da União – TCU. Inadmissibilidade. Ato julgado legal pelo TCU há mais de cinco anos. **Anulação do julgamento. Inadmissibilidade. Decadência administrativa. Consumação reconhecida. Ofensa a direito líquido e certo. Respeito ao princípio da confiança e segurança jurídica.** Cassação do acórdão. Segurança concedida para esse fim. Aplicação do art. 5º, LV, da CF e art. 54 da Lei federal 9.784/1999. Não pode o TCU, sob fundamento ou pretexto algum, anular aposentadoria que julgou legal há mais de cinco anos." (**MS 25.963**, Rel. Min. **Cezar Peluso**, julgamento em 23-10-2008, Plenário, *DJE* de 21-11-2008.)



“Servidor público. Aposentadoria. Lei 1.762/1986 do Estado do Amazonas. Vantagem pessoal. O art. 139, II, da Lei estadual 1.762/1986 assegurou aos agravados o direito de incorporar aos seus proventos vinte por cento da remuneração percebida quando da atividade. À época da edição dessa lei, estava em vigor a Constituição de 1967-1969, que vedava a percepção de proventos superiores à remuneração da atividade. Todavia, eventual inconstitucionalidade do art. 139, II, daquela lei estadual, em face da CB/1967-1969, nunca foi arguida e a gratificação por ela instituída incorporou-se ao patrimônio dos agravados. **Este Tribunal fixou o entendimento no sentido de que os proventos regulam-se pela lei vigente à época do ato concessivo da aposentadoria,** excluindo-se do desconto na remuneração as vantagens de caráter pessoal. **É plausível a tese do direito adquirido. A concessão da gratificação deu-se com observância do princípio da boa-fé. Retirá-la, a esta altura, constituiria ofensa ao princípio da irredutibilidade de vencimentos.**” (RE 554.477-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 10-6-2008, Segunda Turma, DJE de 27-6-2008.)
No mesmo sentido: RE 346.088-AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 14-12-2010, Segunda Turma, DJE de 8-2-2011; **AI 419.620-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski,** julgamento em 19-5-2009, Primeira Turma, DJE de 5-6-2009; **RE 431.957-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie,** julgamento em 10-3-2009, Segunda Turma, DJE de 3-4-2009.

12. Note-se que a jurisprudência do STF tem reconhecido que a alteração posterior das condições de concessão da aposentadoria, além de violar o direito adquirido e o princípio da confiança legítima e da boa-fé, configuraria até mesmo ofensa **ao princípio da irredutibilidade de vencimentos**, conforme julgado *supra* e já descrito neste petítório.



13. Se mudanças pontuais no sistema de gratificação teriam o condão de ofender a irredutibilidade de vencimentos, o que dirá da anulação, *tout court*, das aposentadorias concedidas, conforme prescrito na norma ora impugnada.

14. No que pertine às carreiras jurídicas, eventual vigência da inconstitucional redação proposta no § 3º do art. 25 da EC 103/2019 traria um **grave quadro de instabilidade e insegurança jurídica**, uma vez que tem sido reconhecido o direito à aposentadoria pelo exercício da advocacia antes do ingresso no serviço público, ainda que sem comprovação do pagamento de contribuição previdenciária, para os que ingressaram antes da vigência da EC. 20/1998.

15. Inclusive o Tribunal de Contas da União tem cancelado a plena legalidade dessa hipótese, até porque antes da EC 03/1993, não havia recolhimento previdenciário por parte dos servidores estatutários, sendo o ônus suportado pelo ente público.

16. Ora, se não havia previsão legal para o recolhimento das contribuições previdenciárias para os próprios servidores, tal entendimento se estende aos que ingressaram no serviço público e exerciam a carreira jurídica equivalente, como a advocacia, sob pena de violação do princípio da isonomia.

17. Em julgado recente (processo TC 012.621/2016-1 - Sessão: 19/06/2019), o TCU corroborou esse entendimento, conforme esclarecedora notícia no próprio site da Instituição:

O Tribunal de Contas da União definiu que é legal, para fins de aposentadoria de magistrados, a contagem de tempo exercido como



advogado, independente do recolhimento das contribuições previdenciárias.

A decisão, tomada durante sessão plenária do dia 19 de junho, tem validade somente para os interessados que ingressaram na carreira antes do advento da Emenda Constitucional 20/1998, de 16/12/1998. A situação do magistrado deverá ser comprovada por meio de certidão da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

De acordo com o voto do relator do acórdão, ministro Walton Alencar Rodrigues, até 1993, a partir da Emenda Constitucional número 3, não existiam contribuições previdenciárias para nenhum funcionário público estatutário e as aposentadorias eram custeadas pelo Tesouro Nacional.

Apenas os servidores públicos regidos pela Consolidação da Leis Trabalhistas (CLT) contribuía com a Previdência. Magistrados, cujo regime era o da Lei Orgânica da Magistratura, só passaram a recolher a contribuição a partir de 15 de dezembro de 1998, com a EC 20/98. “Pouco sentido faria exigir contribuição previdenciária de advogados, num momento em que, na ampla latitude do regime estatutário, ela não existia para ninguém, para efeito do cômputo do tempo de serviço de magistratura”, esclareceu o relator²⁰.

18. Nessa linha tem se consolidado os entendimentos no Tribunal de Contas da União – TCU:

Acórdão 1841/2019 – Plenário

Relator: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Sumário: PESSOAL. APOSENTADORIA. MAGISTRADO. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE ADVOCACIA SEM COMPROVAÇÃO DA RESPECTIVA

²⁰ Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tempo-na-advocacia-e-valido-para-aposentadoria-de-magistrados-que-ingressaram-na-carreira-antes-da-ec-20-98.htm>. Acesso: 24/10/2019.



CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. TEMPO AVERBADO E INGRESSO NA MAGISTRATURA ANTERIORES À EC 20/1998. POSSIBILIDADE. DESNECESSIDADE DE RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES DE FORMA INDENIZADA. LEGALIDADE. REGISTRO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INEXISTÊNCIA DAS OMISSÕES E CONTRATIÇÕES ALEGADAS. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO.

Acórdão 1435/2019 – Plenário

Relator: BENJAMIN ZYMLER

Sumário: PESSOAL. APOSENTADORIA. MAGISTRADO. AVERBAÇÃO DE TEMPO DE ADVOCACIA SEM COMPROVAÇÃO DA RESPECTIVA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. TEMPO AVERBADO E INGRESSO NA MAGISTRATURA ANTERIORES À EC 20/1998. POSSIBILIDADE. DESNECESSIDADE DE RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES DE FORMA INDENIZADA. LEGALIDADE. REGISTRO. É legal, para fins de aposentadoria de magistrado, a contagem do tempo exercido como advogado, independentemente do recolhimento das contribuições previdenciárias, desde que comprovada por meio de certidão da OAB e apenas para os interessados que ingressaram na carreira antes do advento da Emenda Constitucional 20/1998, de 16/12/1998.

19. Ademais, é preciso considerar, ainda, que uma vez vigente na forma inicialmente proposta, o § 3º do art. 25 da EC 103/2019 servirá de **parâmetro de controle nacional para a legislação dos demais entes federativos**, irradiando sua arbitrariedade e violência estatal em face dos direitos adquiridos nos Estados-Membros, Distrito Federal e Municípios, afetando diretamente os direitos dos associados da Autora, enquanto carreira jurídica que exerce função essencial à Justiça.



20. Desta feita, por ofensa à cláusula pétrea inscrita no direito adquirido enquanto direito fundamental individual (art. 5º, XXVI, CF/88), por violação dos princípios da segurança jurídica, da confiança legítima, da boa-fé e da irredutibilidade de vencimentos (art. 37, XIV, CF/88), cumpre a este Supremo Tribunal Federal declarar a nulidade parcial com redução de texto da expressão “que tenha sido concedida ou” contida no § 3º do art. 25 da EC 103/2019.

V.5. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DA RESTRIÇÃO PREVISTA NO § 5º, ART. 26 DA EC 103/2019. DIMINUIÇÃO PARA 15 ANOS DO TEMPO MÍNIMO PARA OBTENÇÃO DE DIREITOS DE ACRÉSCIMO DE 2% AO ANO NO BENEFÍCIO DE APOSENTADORIA PARA MULHERES FILIADAS EXCLUSIVAMENTE AO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA (ART. 5º, CAPUT C/C COM INCISO IV, §4º, CF/88). DISCRIMINAÇÃO DAS MULHERES FILIADAS AO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL.

01. Relevante inconstitucionalidade detectada está presente na restrição contida no § 5º, art. 26 da EC 103/2019, o qual possui a seguinte redação

§ 5º O acréscimo a que se refere o *caput* do § 2º **será aplicado para cada ano que exceder 15 (quinze) anos de tempo de contribuição** para os segurados de que tratam a alínea “a” do inciso I do § 1º do art. 19 e o inciso I do art. 21 **e para as mulheres filiadas ao Regime Geral de Previdência Social.**

02. Por sua vez, o o *caput* do § 2º citado prescreve que:

§ 2º O valor do benefício de aposentadoria corresponderá a 60%



(sessenta por cento) da média aritmética definida na forma prevista no *caput* e no § 1º, **com acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano de contribuição que exceder o tempo de 20 (vinte) anos de contribuição nos casos: (...).**

03. Da leitura combinada de ambos os dispositivos normativos, fica claro que as mulheres filiadas ao RGPS terão direito de acréscimo no benefício da aposentadoria **a cada ano que exceder 15 anos** de tempo de contribuição, enquanto que as mulheres filiadas ao RPPS apenas farão *jus* a esse mesmo benefício **a cada ano que exceder 20 anos** do tempo de contribuição!

04. Ora, pela redação da norma impugnada, resta claro que o constituinte derivado trouxe a intenção de prestigiar a **condição feminina**, em razão das imposições históricas e encargos reais que levam à necessidade de construção de condições de igualdade material na conquista dos benefícios da seguridade social, pois do contrário ele teria concedido esse direito a todos os filiados do Regime Geral.

05. Partindo dessa premissa, não haveria qualquer razão para o **tratamento inconstitucional e discriminatório, nitidamente anti-isonômico**, conferido às mulheres filiadas ao Regime Próprio de Previdência Social que deverão observar 20 anos de tempo de contribuição para obter o acréscimo em seu benefício de aposentadoria, enquanto as mulheres do Regime Geral de Previdência Social terão o mesmíssimo direito após 15 anos de tempo de contribuição.

06. Essa situação não se sustenta constitucionalmente. Com efeito, a correta aplicação do princípio da isonomia, consagrado no *caput* do art. 5º da CF/88, impõe uma **base fática comum que leva à exigência de um tratamento jurídico igualitário, formal e materialmente.**



07. Isso significa que, de acordo com o princípio da isonomia, situações iguais devem receber igual tratamento, enquanto que situações desiguais ensejam soluções desiguais, equiparando isonomicamente os cidadãos.

08. Nesse sentido é o entendimento do Egrégio Supremo Tribunal:

O princípio da isonomia, que se reveste de **autoaplicabilidade**, não é – **enquanto postulado fundamental de nossa ordem político-jurídica** – suscetível de regulamentação ou de complementação normativa. Esse princípio – cuja observância vincula, incondicionalmente, todas as manifestações do poder público – deve ser considerado, em sua precípua função de obstar discriminações e de extinguir privilégios (RDA 55/114), sob duplo aspecto: (a) o da igualdade na lei; e (b) o da igualdade perante a lei. **A igualdade na lei – que opera numa fase de generalidade puramente abstrata – constitui exigência destinada ao legislador que, no processo de sua formação, nela não poderá incluir fatores de discriminação, responsáveis pela ruptura da ordem isonômica.** A igualdade perante a lei, contudo, pressupondo lei já elaborada, traduz imposição destinada aos demais poderes estatais, que, na aplicação da norma legal, não poderão subordiná-la a critérios que ensejem tratamento seletivo ou discriminatório. A eventual inobservância desse postulado pelo legislador imporá ao ato estatal por ele elaborado e produzido a eiva de inconstitucionalidade. [MI 58, rel. p/ o ac. min. Celso de Mello, j. 14-12-1990, P, DJ de 19-4-1991.]

09. No caso concreto, não há elementos, circunstâncias ou mesmo aspectos fáticos relevantes que justifiquem a diferença no tratamento. Tampouco há variações de espaço e tempo na fixação da hipótese normativa. A condição feminina é a base fática comum, pois os desafios que atingem as mulheres filiadas ao Regime Geral são os mesmos aos enfrentados pelas filiadas ao Regime Próprio.



10. Logo, **não se justifica a discriminação negativa promovida pela parte final do § 5º do art. 26 da EC 103/2019**, a qual viola a isonomia entre os cidadãos nas mesmas condições, direito fundamental e cláusula pétrea reitores do sistema constitucional brasileiro (art. 5º, *caput* c/c art. 60, § 4º, IV da CF/88).

11. Uma vez detectada a inconstitucionalidade da discriminação, cumpre encontrar uma solução constitucionalmente adequada.

12. Nessa linha, Helder Teixeira de Oliveira, apoiado em preciosas lições de José Afonso da Silva, traz a seguinte reflexão:

Conforme se observa, diante de uma clara afronta ao princípio da isonomia, **a solução mais adequada é estender os efeitos da lei àqueles por ela não contemplados, desde que se encontrem em situação fático/jurídica idêntica, em vez de simplesmente declarar-se inconstitucional a lei**, providência esta que prejudicaria aqueles inicialmente beneficiados. Demais, tal solução encontra amparo na doutrina de José Afonso da Silva:

"Há duas formas de cometer essa inconstitucionalidade. Uma consiste em outorgar benefício legítimo a pessoas ou grupos, discriminando-os favoravelmente em detrimento de outras pessoas ou grupos em igual situação. Neste caso, não se estendeu às pessoas ou grupos discriminados o mesmo tratamento dado aos outros. O ato é inconstitucional, sem dúvida, porque feriu o princípio da isonomia. O ato é, contudo, constitucional e legítimo, ao outorgar o benefício a quem o fez. **Declará-lo inconstitucional, eliminando-o da ordem jurídica, seria retirar direitos legitimamente conferidos, o que não é função dos tribunais.**

13. Resta claro, assim, que o controle de constitucionalidade, com o intuito de evitar uma situação de anomia e de retirada direitos legítimos para os que o



detém, deve prestigiar as diversas técnicas de controle de constitucionalidade a fim de estender o mesmo prazo às mulheres filiadas ao RPPS, as quais foram injustamente prejudicadas.

14. Para tanto, se faz necessária a supressão da expressão “Geral”, limite linguístico restritivo e intransponível na estrutura da norma, combinada com a fixação de interpretação conforme a Constituição de modo a ensejar o direito ao acréscimo no benefício da aposentadoria após 15 anos do tempo de contribuição. Essa solução contempla a isonomia acerca da condição feminina entre as filiadas do Regime Geral e as do Regime Próprio de Previdência Social.

15. Posto isso, Requer-se a declaração de nulidade parcial, com redução de texto da palavra “Geral” no § 5º do art. 26 da EC 103/2019, expressão restritiva que enseja a violação ao princípio da isonomia, fixando-se interpretação conforme para que o acréscimo no benefício de aposentadoria previsto no *caput* do § 2º do mesmo art. 26 se aplique isonomicamente a ambos os regimes de previdência social, ou seja, dois pontos percentuais para cada ano ao tempo que exceder 15 anos do tempo de contribuição.

VI. DA MEDIDA CAUTELAR. RAZÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE DEMONSTRADAS. GRAVE RISCO DE COBRANÇAS INDEVIDAS DAS CONTRIBUIÇÕES EXTRAORDINÁRIAS E BASEADAS NAS ALÍQUOTAS PROGRESSIVAS. REMOTA POSSIBILIDADE DE RESSARCIMENTO A *POSTERIORI*. POSSIBILIDADE CONCRETA DE VIOLAÇÃO AO DIREITO FUNDAMENTAL À APOSENTADORIA ATÉ QUE SE JULGUE A AÇÃO EM RAZÃO DA NOVA DISCIPLINA DE REGRAS DE TRANSIÇÃO. IRREVERSIBILIDADE DOS PREJUÍZOS. INSTAURAÇÃO DE GRAVE INSEGURANÇA JURÍDICA CASO OS ATOS NORMATIVOS IMPUGNADOS PRODUZAM EFEITOS ANTES DO JULGAMENTO DO PLENÁRIO.



01. Da fundamentação deduzida extrai-se a plausibilidade jurídica (*fumus boni iuris*) das nulidades alegadas, uma vez que restou demonstrado que os dispositivos normativos ora impugnados da Emenda Constitucional 103/2019 **padecem de graves vícios de inconstitucionalidade material, desrespeitando cláusulas pétreas da ordem consticucional.**

02. Vale dizer, há plausibilidade na alegação de que as normas impugnadas estão eivadas de vícios **intransponíveis** que revelam sua **inconstitucionalidade material, conforme ficou claro de seu cotejo com os parâmetros constitucionais violados.** Comprovou-se a **manifesta** afronta a cláusulas pétreas enquanto limites do poder de reforma, nos termos do **artigo 60, § 4º, IV da Constituição Federal.**

03. Restou igualmente evidenciada a violação dos princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança, da razoabilidade e proporcionalidade, haja vista que as normas impugnadas não atendem nenhum dos requisitos necessários para a validade da produção legislativa (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito).

04. Especialmente em relação às contribuições extraordinárias e às alíquotas progressivas, demonstrou-se também sua inconstitucionalidade em face da vedação de utilização de tributo com caráter confiscatório (art. 150, IV da CF/88) e da exigência de irredutibilidade dos vencimentos (art. 37, XV da CF/88), os quais compõem o núcleo essencial de garantias individuais do Estado de Direito e assim fazem parte do arcabouço normativo-principiológico que constituem as cláusulas pétreas no sistema constitucional.

05. No que se refere à possibilidade de anulação de aposentadoria já concedida, na forma proposta pelo impugnado § 3º do artigo 25 da EC 103/2019, não há dúvidas quanto a violação frontal a direito adquirido protegido constitucionalmente,



bem como aos princípios da segurança jurídica, da legítima confiança, da boa-fé e da irredutibilidade de vencimentos.

06. No que importa à inconstitucionalidade material do § 5º, art. 26 da EC 103/2019, o *fumus boni iuris* para a concessão da cautelar está presente na necessidade de preservar o princípio da isonomia (art. 5º, *caput* c/c com inciso iv, §4º, cf/88). Isso porque tal dispositivo normativo promove discriminação negativa das mulheres filiadas ao RPPS ao estabelecer que apenas as mulheres filiadas ao RGPS fariam jus à diminuição para 15 anos do tempo mínimo para obtenção do direito ao acréscimo de 2% ao ano no benefício de aposentadoria.

07. **De outro lado, a excepcional urgência** decorre do grave risco de **prejuízos** decorrentes da possibilidade de violação à segurança jurídica e à concretização do direito fundamental à aposentadoria, com prejuízos irreversíveis ou de remota reversibilidade.

08. Isso porque, em relação às contribuições extraordinárias, na forma do art. 36, I, a **EC 103/2019** entra em vigor *no primeiro dia do quarto mês subsequente ao da data de publicação desta Emenda Constitucional, quanto ao disposto nos arts. 11, 28 e 32.*

09. Na prática, a partir do primeiro dia do quarto mês as contribuições extraordinárias confiscatórias passarão a ser cobradas e seu ressarcimento posterior será de difícil ou remota possibilidade.

10. E, nos termos do inciso III do mesmo artigo, demais matérias aqui impugnadas passam a vigorar na data de sua publicação.

11. Imagine-se o dano material e psicológico gerado ao aposentado que viesse a ter sua aposentadoria já concedida anulada com base no disposto no § 3º do artigo 25 da EC 103/2019, ora atacado em face de sua chapada inconstitucionalidade.



12. Na mesma toada, uma vez que a revogação das anteriores regras de transição (incisos III e IV do art. 35) entram em vigor imediatamente e no mesmo momento que o art. 4º também impugnado, aqueles que teriam direito à aposentadoria no período de início de vigência da EC 103/2019 até o julgamento da presente ação, serão obrigados a continuar trabalhando nesse período, de modo a sofrer um prejuízo irreversível, especialmente se considerada a procedência da presente ADI. Raciocínio semelhante vale para as mulheres filiadas ao RPPS excluídas do benefício previsto no § 5º, art. 26 da EC 103/2019.

13. Infelizmente, por mais que haja grande mobilização e esforço para contemplar toda a demanda judicial, a realidade é que a pauta do Supremo há muito se encontra congestionada, fazendo com que o decurso do tempo enseje prejuízos irreparáveis aos servidores públicos.

14. Daí a situação **excepcionalíssima e a urgência** se revelam na necessidade de garantia imediata do direito fundamental à aposentadoria e à vedação da possibilidade de enriquecimento ilícito do Estado ou mesmo da atuação estatal confiscatória.

15. De outra feita, o **âmbito bastante delimitado e preciso do objeto da presente ação mostra que não há desprestígio ao trabalho do constituinte derivado, nem violação ao princípio da presunção de constitucionalidade dos atos normativos**. Pelo contrário, a liminar pode ser cassada a qualquer tempo, caso prevaleça entendimento diverso do aqui postulado.

16. Desse modo, diante da presença excepcional de **iminente e sério risco** à segurança jurídica que se espera no Estado de Direito, em especial ao exercício do direito à aposentadoria, somado à certeza quanto a possibilidade de cobranças indevidas e confiscatórias por parte do Estado caso não sejam tomadas providências imediatas por parte desta Suprema Corte (*periculum in mora*), bem como sendo



manifesto que houve desrespeito às normas constitucionais que compõem o núcleo de garantias individuais constitutivos das cláusulas pétreas, a concessão da medida liminar **sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a norma impugnada**, hipótese expressamente prevista no **§ 3º do artigo 10 da Lei nº 9.868/99**²¹, **se impõe em razão da excepcional urgência e da nítida presença do *fumus boni iuris*.**

17. A providência cautelar monocrática requerida, sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a legislação impugnada, é medida de alta cautela ante a tema tão sensível na ordem social e consiste em **suspender, imediatamente**, os efeitos e a força normativa dos dispositivos indicados a seguir:

- i) Em relação às modificações promovidas pelo artigo 1º da EC 103/2019 na Constituição de 1988:
 - ia) Da expressão “**e extraordinárias**” na redação proposta do inciso X do § 22 do art. 40 da CF/88.
 - ib) Da expressão “**que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou do benefício recebido**” e fixação de interpretação conforme da palavra “contribuições” para que sua hipótese normativa fique restrita às contribuições ordinárias na alteração proposta no § 1º, do art. 149 da CF/88.
 - ic) Dos §1º-B e § 1º-C do art. 149 da CF/88 propostos.
 - id) Da expressão “**podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição**”, na redação proposta para o inciso II do art. 195 da CF/88.

²¹ “Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias. [...] § 3º Em caso de excepcional urgência, o Tribunal poderá deferir a medida cautelar sem a audiência dos órgãos ou das autoridades das quais emanou a lei ou o ato normativo impugnado”.



- ii) Do § 8º do art. 9º da EC 103/2019.
- iii) Da expressão “ou majorada” do § 1º do art. 11 da EC 103/2019.
- iv) Do inciso IV, § 1º, art. 11 da EC 103/2019, por arrastamento.
- v) Dos incisos V, VI, VII, VIII do § 1º do art. 11 da EC 103/2019.
- vi) Das expressões “**ou majorada**” e “**será aplicada de forma progressiva**” do § 2º do art. 11 da EC 103/2019
- vii) Da expressão “**ou a majoração decorrentes do disposto no § 1º**” do § 4º do art. 11 da EC 103/2019
- viii) Do art. 4º da EC 103/2019, especialmente o *caput*, fixando a interpretação conforme para que ele seja aplicado somente nos casos ingresso no serviço público após a promulgação da EC 41/2003, resguardado o direito de opção do segurado.
- ix) Do § 2º do art. 4º da EC 103/2019.
- x) Dos incisos III e IV do art. 35 da EC 103/2019.
- xi) Da expressão “que tenha sido concedida ou” contida no § 3º do art. 25 da EC 103/2019.
- xii) Da palavra “Geral” no § 5º do art. 26 da EC 103/2019, fixando-se interpretação conforme para que o acréscimo no benefício de aposentadoria previsto no *caput* do § 2º do art. 26 da EC 103/2019 se aplique isonomicamente a ambos os regimes de previdência social, ou seja, acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano ao tempo que exceder 15 (quinze) anos do tempo de contribuição.

18. Não sendo esse o entendimento, requer-se, **em caráter subsidiário**, seja concedida medida cautelar, conforme o rito previsto no art. 10 da Lei n. 9.868/99, para fins de suspender os efeitos dos dispositivos normativos nos termos descritos nos itens (i) a (xii) acima indicados.



VI. DOS PEDIDOS

Diante do exposto, requer-se:

a1) **liminarmente**, a concessão de medida cautelar para o fim de **suspender a eficácia, sem a manifestação prévia** dos órgãos ou autoridades das quais emanou a norma impugnada, na forma do artigo 10, § 3º da Lei nº. 9.868/99, em razão de ser o caso de excepcional urgência e pela presença do *fumus boni iuris*, nos termos descritos nos itens (i) a (xii) abaixo:

i) Em relação às modificações promovidas pelo artigo 1º da EC 103/2019 na Constituição de 1988:

ia) Da expressão “**e extraordinárias**” na redação proposta do inciso X do § 22 do art. 40 da CF/88.

ib) Da expressão “**que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou do benefício recebido**” e fixação de interpretação conforme da palavra “contribuições” para que sua hipótese normativa fique restrita às contribuições ordinárias na alteração proposta no § 1º, do art. 149 da CF/88.

ic) Dos §1º-B e § 1º-C do art. 149 da CF/88 propostos.

id) Da expressão “**podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição**”, na redação proposta para o inciso II do art. 195 da CF/88.

ii) Do § 8º do art. 9º da EC 103/2019.

iii) Da expressão “**ou majorada**” do § 1º do art. 11 da EC 103/2019.

iv) Do inciso IV, § 1º, art. 11 da EC 103/2019, por arrastamento.

v) Dos incisos V, VI, VII, VIII do § 1º do art. 11 da EC 103/2019.

vi) Das expressões “**ou majorada**” e “**será aplicada de forma progressiva**”



do § 2º do art. 11 da EC 103/2019.

vii) Da expressão “**ou a majoração decorrentes do disposto no § 1º**” do § 4º do art. 11 da EC 103/2019.

viii) Do art. 4º da EC 103/2019, especialmente o *caput*, fixando a interpretação conforme para que ele seja aplicado somente nos casos ingresso no serviço público após a promulgação da EC 41/2003, resguardado o direito de opção do segurado.

ix) Do § 2º do art. 4º da EC 103/2019.

x) Dos incisos III e IV do art. 35 da EC 103/2019.

xi) Da expressão “que tenha sido concedida ou” contida no § 3º do art. 25 da EC 103/2019.

xii) Da palavra “Geral” no § 5º do art. 26 da EC 103/2019, fixando-se interpretação conforme para que o acréscimo no benefício de aposentadoria previsto no *caput* do § 2º do art. 26 da EC 103/2019 se aplique isonomicamente a ambos os regimes de previdência social, ou seja, acréscimo de 2 (dois) pontos percentuais para cada ano ao tempo que exceder 15 (quinze) anos do tempo de contribuição.

Ou subsidiariamente e sucessivamente:

a2) a concessão de medida cautelar, conforme rito previsto no art. 10 da Lei n. 9.868/99, nos termos descritos nos itens (i) a (xii) conforme discriminado em a1, acima.

b) sejam a seguir notificados o Presidente da República Federativa do Brasil, o Presidente da Câmara dos Deputados e o Presidente do Senado Federal para prestarem informações, bem como sejam ouvidos o Advogado-Geral da União e o



Procurador-Geral da República, e demais órgãos ou autoridades na forma da Lei nº. 9.868/99;

c) seja, ao final, no mérito, **julgada procedente** a presente ação direta de inconstitucionalidade, tornando-se definitiva a medida cautelar concedida e declarando as inconstitucionalidades presentes na EC 103/2019 nos seguintes termos:

i) Em relação aos dispositivos que tratam das modificações promovidas pelo artigo 1º da EC 103/2019 na Constituição de 1988, Requer-se:

ia) Declaração de nulidade parcial, com redução de texto, da expressão **“e extraordinárias”** na redação proposta do inciso X do § 22 do art. 40 da CF/88.

ib) Declaração de nulidade parcial, com redução de texto, para tornar nula e suprimir da ordem jurídica a expressão **“que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou do benefício recebido”** e a fixação de interpretação conforme da palavra “contribuições” para que sua hipótese normativa fique restrita às contribuições ordinárias na alteração proposta no § 1º, do art. 149 da CF/88.

ic) Declaração de nulidade total, com redução de texto, dos § 1º-B e § 1º-C do art. 149 da CF/88 propostos.

id) Declaração de nulidade parcial, com redução de texto, para tornar nulo e suprimir da ordem jurídica a expressão **“podendo ser adotadas alíquotas progressivas de acordo com o valor do salário de contribuição”**, na redação proposta para o inciso II do art. 195 da CF/88.

ii) Declaração de nulidade total, com redução de texto, do § 8º do Art. 9º da EC 103/2019.

iii) Declaração de nulidade parcial, com redução de texto, para tornar nula



a expressão “ou majorada” do § 1º do art. 11 da EC 103/2019.

iv) Declaração de nulidade total do inciso IV, § 1º, art. 11 da EC 103/2019, por arrastamento, uma vez que com a declaração de inconstitucionalidade das contribuições extraordinárias e alíquotas progressivas, ele perde o sentido e sua supressão é necessária para não interferir na compreensão dos incisos I e II do mesmo artigo.

v) Declaração de nulidade total, com redução de texto, dos incisos V, VI, VII, VIII do § 1º do art. 11 da EC 103/2019.

vi) Declaração de inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, para tornar nula e suprimir da ordem jurídica as expressões “**ou majorada**” e “**será aplicada de forma progressiva**” do § 2º do art. 11 da EC 103/2019.

vii) Declaração de inconstitucionalidade parcial, com redução de texto, para tornar nula e suprimir da ordem jurídica a expressão “**ou a majoração decorrentes do disposto no § 1º**” do § 4º do art. 11 da EC 103/2019.

viii) Declaração de nulidade parcial, sem redução do texto, do art. 4º da EC 103/2019, especialmente o *caput*, restringindo sua hipótese normativa para tornar nula sua aplicação nos casos 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, fixando a interpretação conforme para que ele seja aplicado somente nos casos de ingresso no serviço público após a promulgação da EC nº. 41/2003, resguardado o direito de opção do segurado.

ix) Declaração de nulidade total, com redução de texto, do § 2º do art. 4º da EC 103/2019.



x) Declaração de nulidade total, com redução de texto, dos incisos III e IV do art. 35 da EC 103/2019.

xi) Declaração de nulidade parcial com redução de texto da expressão “que tenha sido concedida ou” contida no § 3º do art. 25 da EC 103/2019.

xii) Declaração de nulidade parcial, com redução de texto da palavra “Geral” no § 5º do art. 26 da EC 103/2019, fixando-se interpretação conforme para que o acréscimo no benefício de aposentadoria previsto no *caput* do § 2º do art. 26 da EC 103/2019 se aplique a ambos os regimes de previdência social, 2 (dois) pontos percentuais para cada ano ao tempo que exceder 15 (quinze) anos do tempo de contribuição.

Por fim, requer que **todas as intimações e publicações** referentes ao processo em curso sejam feitas **exclusivamente em nome do advogado Ilton Norberto Robl Filho, inscrito na OAB/DF sob o nº. 38.677.**

Dá-se a causa o valor de R\$ 1.000,00 (mil reais).

Nesses Termos, Pede e Espera Deferimento.

Brasília, 13 de novembro de 2019.



ILTON NORBERTO ROBL FILHO
OAB/DF 38.677

MARCO AURÉLIO MARRAFON
OAB/DF 37.805



TATIANA ZENNI GUIMARÃES
OAB/DF 24.751



DOCUMENTOS

1. Estatuto Social
2. Ata de Eleição
3. Ata de Posse
4. Procuração
5. Emenda Constitucional nº. 103/2019, conforme cópia integral publicada em 13 de novembro de 2019 no DOU – Edição: 220, Seção: 1, Página 1, Órgão: Atos do Congresso Nacional