



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Registro: 2020.0000516309

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos do Direta de Inconstitucionalidade nº 2145293-69.2020.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que são autores ASSOCIAÇÃO PAULISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO - APMP, SINDICATO DOS SERVIDORES DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA E DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SAO PAULO - SINDALESP, SINDICATO DOS PERITOS CRIMINAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO, SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO - SINDPESP, ASSOCIAÇÃO DOS AGENTES FISCAIS DE RENDAS DO ESTADO DE SÃO PAULO - AFRESP, ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MAGISTRADOS - APAMAGIS, ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE DEFENSORES PÚBLICOS - APADEP, ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO - APESP e **AMLESP - ASSOCIAÇÃO DOS MÉDICOS LEGISTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**, é réu GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "INDEFERIRAM O PEDIDO DE SUSTENTAÇÃO ORAL E **CONCEDERAM A LIMINAR. V.U.**", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmo. Desembargadores PINHEIRO FRANCO (Presidente), RENATO SARTORELLI, CARLOS BUENO, FERRAZ DE ARRUDA, ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ, ALEX ZILENOVSKI, CRISTINA ZUCCHI, JACOB VALENTE, JAMES SIANO, CLAUDIO GODOY, SOARES LEVADA, MOREIRA VIEGAS, COSTABILE E SOLIMENE, TORRES DE CARVALHO, ADEMIR BENEDITO, LUIS SOARES DE MELLO, RICARDO ANAFE, XAVIER DE AQUINO, ANTONIO CARLOS MALHEIROS, MOACIR PERES, FERREIRA RODRIGUES, EVARISTO DOS SANTOS, MÁRCIO BARTOLI E JOÃO CARLOS SALETTI.

São Paulo, 8 de julho de 2020.

FRANCISCO CASCONI
RELATOR
Assinatura Eletrônica



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 2145293-69.2020.8.26.0000

COMARCA: SÃO PAULO

AUTORES: ASSOCIAÇÃO DOS AGENTES FISCAIS DE RENDAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – AFRESP; ASSOCIAÇÃO DOS MÉDICOS LEGISTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – AMLESP; ASSOCIAÇÃO DOS PROCURADORES DO ESTADO DE SÃO PAULO – APESP; ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE DEFENSORES PÚBLICOS – APADEP; ASSOCIAÇÃO PAULISTA DE MAGISTRADOS – APAMAGIS; ASSOCIAÇÃO PAULISTA DO MINISTÉRIO PÚBLICO – APMP; SINDICATO DOS DELEGADOS DE POLÍCIA DO ESTADO DE SÃO PAULO – SINDPESP; SINDICATO DOS PERITOS CRIMINAIS DE SÃO PAULO – SINPCRESP e SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA E DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO – SINDALESP

RÉUS: GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO e PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

VOTO Nº 35.435

LIMINAR – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE –

A) ARTIGO 9º, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR 1.012, DE 5 DE JULHO DE 2007, COM REDAÇÃO DADA PELO ARTIGO 31 DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 1.354, DE 6 DE MARÇO DE 2020; B) ARTIGOS 1º A 4º DO DECRETO DO ESTADO DE SÃO PAULO 65.021, DE 19 DE JUNHO DE 2020, POR ARRASTAMENTO; E C) ARTIGO 126, § 21, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO, COM A REDAÇÃO FORNECIDA PELO ARTIGO 1º DA EMENDA CONSTITUCIONAL 49, DE 6 DE MARÇO DE 2020 – MEDIDA LIMINAR – SUBMISSÃO DA QUESTÃO AO PLENÁRIO, NOS TERMOS DO ARTIGO 168, §2º, DO RITJ/SP, DIANTE DE SUA RELEVÂNCIA E CONTROVÉRSIA – PRESENÇA DOS REQUISITOS



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

AUTORIZADORES PARA EXCEPCIONAL CONCESSÃO DA TUTELA DE URGÊNCIA – ATOS NORMATIVOS IMPGUNADOS QUE DISPÕEM SOBRE ALTERAÇÕES NO REGIME PREVIDENCIÁRIO DO FUNCIONALISMO PÚBLICO ESTADUAL – INSTITUIÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA 'EXTRAORDINÁRIA', A INCIDIR SOBRE PARCELA DE PROVENTOS DE APOSENTADOS E PENSIONISTAS DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RPPS), SUPERIOR A UM SALÁRIO MÍNIMO E CONDICIONADA À DECLARAÇÃO DE 'DÉFICIT ATUARIAL' PELO ESTADO – HIPÓTESE QUE CRIA AMPLIAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DA CONTRIBUIÇÃO – RELEVÂNCIA DA FUNDAMENTAÇÃO NO TOCANTE À CONTRARIEDADE A DISPOSITIVOS DA CARTA PAULISTA (ARTIGOS 111, 115, INCISO XVII, 126, §§8º-A E 18, 163, INCISOS II E IV, E 218), INCLUINDO PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, RAZOABILIDADE – DISPOSIÇÃO NORMATIVA (NOVA REDAÇÃO AO §2º DO ARTIGO 9º, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 1.012, DE 5 DE JULHO DE 2007) PROVENIENTE DE EMENDA LEGISLATIVA – APARENTE DESBORDO DA AÇÃO PARLAMENTAR – SUPRESSÃO, LADO OUTRO, DE PREVISÃO CONSTITUCIONAL QUE GARANTIA 'IMUNIDADE', AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS PORTADORES DE DOENÇA INCAPACITANTE, EM RELAÇÃO A PARCELA DOS PROVENTOS PERCEBIDOS QUE SÃO INFERIORES AO DOBRO DO LIMITE MÁXIMO ESTABELECIDO PARA OS BENEFÍCIOS DO REGIME GERAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (RGPS) – ALTERAÇÃO QUE, EM PRINCÍPIO,



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

**ESBARRA NA IDEIA DE VEDAÇÃO AO RETROCESSO –
 COEXISTÊNCIA DO 'FUMUS BONI IURIS' E DO 'PERICULUM
 IN MORA' – LIMINAR DEFERIDA.**

Trata-se de contencioso de inconstitucionalidade instaurado por nove entidades (seis associações e três sindicatos) representativas de distintas categorias profissionais de servidores públicos do Estado, objetivando sindicância dos seguintes dispositivos normativos: a) artigo 9º, § 2º, da Lei Complementar 1.012, de 5 de julho de 2007 (fls. 496), com redação dada pelo artigo 31 da Lei Complementar Estadual 1.354, de 6 de março de 2020 (fls. 499/510); b) artigos 1º a 4º do Decreto do Estado de São Paulo 65.021, de 19 de junho de 2020 (fls. 491), por arrastamento; e c) artigo 126, § 21, da Constituição do Estado de São Paulo, com a redação fornecida pelo artigo 1º da Emenda Constitucional 49, de 6 de março de 2020 (fls. 485/490).

Delineada **causa petendi** repousa preponderantemente em alegada mácula aos artigos 24, §2º, item 4, 111, 115, inciso XVII, 126, §§8º-A e 18, 160, §1º, 163, incisos II e IV, 218, 219 **caput** e 277 **caput** da Constituição Paulista, em vista de alterações no regime próprio de previdência social em dois aspectos centrais: (i) significativa ampliação da base de cálculo da contribuição previdenciária que recai sobre aposentados e pensionistas das respectivas categorias profissionais representadas pelas entidades promoventes, em caso de déficit atuarial, ante nova redação dada ao artigo 9º, § 2º, da Lei Complementar 1.012, de 5 de julho de 2007, pelo artigo 31 da Lei Complementar Estadual 1.354, de 6 de março de 2020, bem como pelo contido nos artigos 1º a 4º do Decreto do Estado de São Paulo 65.021, de 19 de junho de 2020, e; (ii)



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

supressão de imunidade constitucional parcial em prol dos portadores de doença incapacitante quanto ao recolhimento de contribuição previdenciária.

Argumentam as promoventes, quanto ao primeiro ponto, que instituição de contribuição previdenciária sobre montante que supera um salário mínimo, nas aposentadorias e pensões concedidas pelo regime próprio, contraria imunidade que isenta de contribuição os valores que não *"superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social"* (cf. artigo 126, §18, CE); ofende a isonomia em relação aos contribuintes na mesma situação, mas sujeitos ao regime geral de previdência social (RGPS), abalando também a razoabilidade e proibição do confisco (artigos 111 e 163, incisos II e IV, CE); causa vedado retrocesso securitário, ante garantia da irredutibilidade prevista no artigo 115, inciso XVII, CE, e manutenção de seu valor real (artigo 126, §8º-A, CE), tudo à luz da concretização dos princípios da seguridade social previstos nos artigos 194 e 195 da Constituição da República (artigo 218, CE); tem gênese em emenda parlamentar substitutiva aglutinativa (fls. 452/475), desbordando o projeto originalmente proposto pelo Executivo, malferindo assim o artigo 24, §2º, item 4, da CE.

Quanto ao segundo tema, sustentam que a supressão do direito de aposentados e pensionistas portadores de doença incapacitante à imunidade da contribuição previdenciária sobre o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, levada a efeito pela nova redação dada ao §21, do artigo 126, da CE, afeta direito fundamental de pessoas vulneráveis, no qual recairia a intangibilidade das cláusulas pétreas, inclusive diante de emendas constitucionais. Invocam a vedação ao retrocesso e a proteção ao direito



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

adquirido, acrescentando mácula aos artigos 219 **caput** e 277 **caput**, da Constituição Estadual.

Reclamou-se a concessão de medida cautelar para imediata suspensão da eficácia dos atos normativos atacados, vinculado o **fumus boni iuris** às teses de direito invocadas, e caracterizado o **periculum in mora** pois *"já está em vigor a supressão do direito de aposentados e pensionistas portadores de doença incapacitante à imunidade da contribuição previdenciária sobre o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social. E a nova base de cálculo para os aposentados e pensionistas incidirá a partir do salário mínimo após 90 dias da publicação dos referidos Decreto, despacho e comunicado"*.

Ordenada emenda à inicial a fls. 477/479, sobrevieram manifestação e documentos das promoventes a fls. 481/534, regularizando a representação processual e acostando cópia dos atos normativos impugnados.

Prefacialmente, diante da relevância, complexidade e repercussão das teses em debate, entendi por bem submeter o exame da medida cautelar a este C. Órgão Especial, nos termos do artigo 168, §2º, do Regimento Interno desta Corte, sensível também às fortes repercussões, no passado próximo, decorrentes da reforma previdenciária no âmbito do Estado de São Paulo, a qual foi questionada em demandas judiciais diversas e cujas liminares, em certos casos, foram alvo de pedidos de suspensão (deferidos) perante o C. Supremo Tribunal Federal¹.

¹ **V.g.**, confira-se r. decisões proferidas pelo C. STF nas SS 1305/SP, SS 5340/SP e SS 5351/SP, todas de lavra do eminente Ministro Dias Toffoli, onde reconhecida a constitucionalidade da matéria e a manifesta existência de grave lesão à ordem pública em contracautela a liminares deferidas no bojo dos seguintes feitos: ADI nº 2044985-25.2020.8.26.0000, MS nº 2273599-90.2019.8.26.0000 e MS nº 2275735-60.2019.8.26.0000, respectivamente.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Considerando, pois, tratar-se de tema afeto a matéria previdenciária, inclusive em seu espectro constitucional, abordando o Regime Próprio dos servidores titulares de cargos efetivos do Estado, prestigia-se o espírito democrático inserido no critério da colegialidade para o exame da tutela de urgência postulada.

A concessão de medida cautelar, com objetivo de assegurar o provimento final e definitivo da ação, exige a presença de pressupostos essenciais: (i) a relevância da fundamentação que subsidia o pleito inicial, constatada na verossimilhança das teses invocadas – **fumus boni iuris** –, (ii) bem como o risco de lesão irreparável ou de difícil reparação, caso a tutela de urgência não seja concedida imediatamente – **periculum in mora**.

Como espécie de providência antecipatória, excepcionando o regular trâmite do processo e sobrepujando provisoriamente garantias como o contraditório e a ampla defesa, notadamente em caso de deferimento **inaudita altera pars**, a tutela cautelar ostenta natureza provisória e está vinculada a um exame perfunctório, exigindo assim a demonstração clara e evidente de seus necessários requisitos.

A superficialidade do exame que orienta esta verificação assume contornos de maior excepcionalidade nas ações diretas de inconstitucionalidade, em vista da especialidade que dirige a pretensão e, essencialmente, em razão do princípio segundo o qual os atos normativos são presumidamente constitucionais.

Com azo nestas premissas, doutrina e jurisprudência



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

acentuam que, além dos requisitos indispensáveis, a concessão de medida liminar na hipótese envolve também um “juízo de conveniência”, emitido a partir das consequências e repercussões decorrentes da vigência ou suspensão da lei objeto da ação direta. Nesse sentido, Alexandre de Moraes² registra que, **verbis**:

“A análise dos requisitos do fumus boni iuris e periculum in mora para a concessão de medida liminar em sede de controle abstrato de constitucionalidade admite maior discricionariedade por parte do Supremo Tribunal Federal (conveniência política da suspensão da eficácia), que deverá analisar a 'conveniência da suspensão cautelar da lei impugnada', permitindo, dessa forma, uma maior subjetividade na análise da 'relevância do tema, bem assim em juízo de conveniência, ditado pela gravidade que envolve a discussão', bem como da 'plausibilidade inequívoca' e dos evidentes 'riscos sociais ou individuais, de várias ordens, que a execução provisória da lei questionada gera imediatamente', ou, ainda, das 'prováveis repercussões' pela manutenção da eficácia do ato impugnado e da 'relevância da questão constitucional' e 'relevância da fundamentação da arguição de inconstitucionalidade, além da ocorrência de periculum in mora, tais os entraves à atividade econômica'.”

Volvendo para análise do caso **sub examen**, as fundamentadas e objetivas teses que arrimam a pretensão

² In “Direito Constitucional”, 27 edição, Ed. Atlas, págs. 772/773.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

inicial, num juízo sumário inerente ao exame de prelibação, conduzem, neste momento, à presença concomitante dos requisitos autorizadores da pretensão liminar, favorável o exame de conveniência da medida.

Como dito, o tema posto em controvérsia realmente espelha relevância particular, seja no aspecto do embate jurídico a ser dirimido, seja por sua repercussão sobre considerável parcela do funcionalismo público, notadamente aposentados e pensionistas submetidos ao Regime Próprio de Previdência Social.

Ingressando em matéria evidentemente previdenciária e independentemente das razões políticas a tal desiderato, os atos normativos impugnados promoveram significativas alterações no regime estadual de seguridade social afeto aos servidores públicos.

Ao que se colhe da nova redação do artigo 9º, §2º, da Lei Complementar nº 1.012, de 5 de julho de 2007, incluído pelo artigo 31 da Lei Complementar nº 1.354, de 6 de março de 2020, parece ter sido instituída verdadeira hipótese de contribuição previdenciária “extraordinária”, incidente sobre parcela dos proventos superiores a um salário mínimo nacional de aposentados e pensionistas sujeitos ao Regime Próprio de Previdência do Estado, a qual está condicionada à declaração (mediante despacho fundamentado do Secretário de Projetos, Orçamento e Gestão – art. 3º do Decreto Estadual nº 65.021, de 19 de junho de 2020) de “déficit atuarial” entre o fluxo de receitas estimadas e despesas projetadas do plano de benefícios.

Eis o teor do atual dispositivo, **verbis**:



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

"Artigo 9º - Os aposentados e os pensionistas do Estado de São Paulo, inclusive os de suas Autarquias e Fundações, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, das Universidades, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, contribuirão conforme o disposto no artigo 8º desta lei complementar, sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

(...)

§ 2º - Havendo déficit atuarial no âmbito do Regime Próprio de Previdência do Estado, a contribuição dos aposentados e pensionistas de que trata o 'caput', incidirá sobre o montante dos proventos de aposentadorias e de pensões que supere 1 (um) salário mínimo nacional." (destacado)

Cumprido o disposto, a compulsoriedade da contribuição previdenciária para aposentados e pensionistas no regime próprio até então estava, consoante pretérita redação do artigo 9º, **caput**, da LCE nº 1.012/2007, limitada à parcela dos proventos que superasse o teto do RGPS, em alíquota fixa de 11%, não atingindo as verbas inferiores ao parâmetro.

Atualmente, além da expressa previsão de progressividade das alíquotas indicadas na nova redação do artigo 8º da LCE nº 1.012/2007, a denotar objetiva majoração do encargo, criou-se, no dispositivo impugnado (o atual artigo 9º, §2º, da LCE nº 1.012/2007), "excepcional" hipótese normativa que amplia a base de cálculo da contribuição previdenciária de tais inativos, ora para atingir também parcela remuneratória (até então isenta) superior a um salário mínimo nacional.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Editou-se, ainda, o Decreto Estadual nº 65.021, de 19 de junho de 2020 (fls. 491), ato normativo de caráter secundário e regulamentador, que "*dispõe sobre a declaração de déficit atuarial do Regime Próprio de Previdência do Estado e dá providências correlatas*", acerca do qual se pleiteia inconstitucionalidade por arrastamento.

Os argumentos jurídicos que subsidiam o pleito principal, a despeito da forte controvérsia que gravitou sobre a Reforma da Previdência na esfera estadual, são capazes de, num juízo sumário de convicção, alentar indispensável ***fumus boni iuris*** que sobressai de plano.

Cotejo normativo dos dispositivos que dão azo à combatida contribuição previdenciária sugere, ***in actu oculi***, contradição à previsão do §18, do artigo 126, da Carta Estadual, em aparente situação de antinomia, como aponta a inicial a fls. 11, 3º parágrafo, ***verbis***:

"No caso, tem-se, de um lado, uma expressa disposição da Constituição do Estado de São Paulo que veda a incidência de contribuição previdenciária sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas no Regime Próprio inferiores ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral da Previdência Social (art. 126, §18). E, de outro, há uma lei complementar estadual permitindo a incidência da mesma contribuição 'sobre o montante dos proventos de aposentadorias e de pensões que supere 1 (um) salário mínimo nacional até o teto do Regime Geral de Previdência Social – RGPS'."

Com efeito, ainda que o modelo instituído possa espelhar, no geral, alinhamento às disposições dos parágrafos 1º a 1º-C do artigo 149 da Constituição da República (incluídos pela



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Emenda Constitucional nº 103/2019), previsões similares não foram inseridas na Carta Paulista, sendo prematuro concluir, neste momento, tratar-se de norma de reprodução obrigatória.

Noutro aspecto, a ampliação da base de cálculo para fins de contribuição previdenciária, de aposentados e pensionistas vinculados ao RPPS do Estado, também insinua aparente disparidade (resvalando no artigo 163, inciso II, da CE), até então inexistente, em relação aos inativos sujeitos ao RGPS que, por força do artigo 195, inciso II, da Constituição da República, não se submetem à exação similar, nem mesmo em caráter extraordinário.

Questionável, ainda, a razoabilidade, enquanto faceta do ***substantive due process of law***³, na excepcional majoração levada a efeito pelo Legislador estadual, avassalando parcela remuneratória de natureza alimentar dos proventos de aposentados e pensionistas sujeitos ao RPPS, verba destinada a sua própria subsistência à luz não só do conceito elementar de previdência social, como também dos critérios da irredutibilidade (artigo 115, XVII, CE) e reajustamento (artigo 126, §8º-A, CE) do benefício.

No que toca ao processo legislativo que deu gênese à Lei Complementar nº 1.354, de 06 de março de 2020 (fls. 499/510), consta que a redação final do artigo 31 (fls. 509) – que, por sua vez, modificou a redação do artigo 9º, §2º, da LCE nº 1.012, de 5 de julho de 2017, objeto de impugnação – é proveniente da “Emenda Aglutinativa Substitutiva nº 157, de 2020, ao Projeto de Lei Complementar nº 80/2019” (fls.

³ Admitido pelo C. Supremo Tribunal Federal como critério de controle de produção dos atos normativos estatais, vide ADI 2667 MC, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 19/06/2002, DJ 12-03-2004 PP-00036 EMENT VOL-02143-02 PP-00275.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

511/534), originada no âmbito do Assembleia Legislativa de São Paulo.

Cediço, a Constituição Paulista assegura ao Chefe do Executivo a competência exclusiva para iniciativa de leis que disponham sobre "*servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria*" (cf. artigo 24, §2º, item 4, CE). Ocorre que, em consulta ao andamento do Projeto de Lei Complementar nº 80/2019⁴, pode-se aferir que a propositura inicial, submetida pelo Sr. Governador do Estado, realmente não contemplava originalmente debatida ampliação da base de cálculo da contribuição previdenciária dos aposentados e pensionistas do RPP, sobre parcela a partir de um salário mínimo nacional em caso de déficit atuarial declarado⁵, dispondo apenas sobre nova alíquota de contribuição.

Tal contexto, alinhado ao disposto no artigo 36⁶ da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019 – dispositivo que relegou a vigência das alterações promovidas pelo constituinte derivado à data de publicação de lei de **iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo** que as referende integralmente – parece ostentar desbordo do poder de emenda parlamentar, avançando em tema (base de cálculo da

⁴ In <https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000311117>

⁵ A propósito, previa o artigo 29 da propositura original, *verbis*: "*Artigo 29 - O 'caput' do artigo 9º da Lei Complementar nº 1.012, de 5 de julho de 2007, passa a vigorar com a seguinte redação:*

'Artigo 9º - Os aposentados e os pensionistas do Estado de São Paulo, inclusive os de suas Autarquias e Fundações, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, das Universidades, do Tribunal de Contas, do Ministério Público e da Defensoria Pública, contribuirão com 14% (catorze por cento), incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social'.(NR)

⁶ "Art. 36. Esta Emenda Constitucional entra em vigor:
 (...)

II - para os regimes próprios de previdência social dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quanto à alteração promovida pelo art. 1º desta Emenda Constitucional no art. 149 da Constituição Federal e às revogações previstas na alínea "a" do inciso I e nos incisos III e IV do art. 35, na data de publicação de lei de iniciativa privativa do respectivo Poder Executivo que as referende integralmente;"



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

contribuição) inicialmente não abordado, de maneira estreita, pelo órgão a quem competia a correspondente iniciativa legislativa.

E, na linha do que reiteradamente vem decidindo o C. Supremo Tribunal Federal:

*"Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Processo Legislativo. Lei de Iniciativa Reservada ao Poder Executivo. Emenda Parlamentar sem Estreita Relação de Pertinência com o Objeto do Projeto Encaminhado pelo Executivo. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade. Precedentes. 1. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, desde que não ocorra aumento de despesa e haja estreita pertinência das emendas com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo, mesmo que digam respeito à mesma matéria.** Nesse sentido: ADI 546, Rel. Min. Moreira Alves, j. em 11.3.1999. DJ de 14.4.2000; ADI 973-MC, Rel. Min. Celso de Mello, j. em 17.12.1993, DJ 19.12.2006; ADI 2.305, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 30.06.2011, DJ 05.08.2011; e ADI 1.333, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 29.10.2014, DJE 18.11.2014. 2. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente." (STF – ADI 3655, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-070 DIVULG 14-04-2016 PUBLIC 15-04-2016) – destacado.*

Noutra senda, a redação do §21 do artigo 126 da Constituição Estadual alteração promovida na redação do §21 do artigo 126, na dicção da Emenda Constitucional nº 21/2006 era a seguinte:

"§ 21 – A contribuição prevista no § 18 deste artigo incidirá



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

apenas sobre as parcelas de proventos de aposentadoria e de pensão que superem o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o artigo 201 da Constituição Federal, quando o beneficiário, na forma da lei, for portador de doença incapacitante.”

A previsão anterior, de se ver, assegurava aos aposentados e pensionistas portadores de doença incapacitante espécie de imunidade a parcela de seus proventos (tendo como teto “o dobro do limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS”) em relação à contribuição previdenciária incidente.

Com a promulgação da Emenda Constitucional nº 49, de 6 de março de 2020 (fls. 485/490), ao que se tem, aludida garantia foi suprimida do texto constitucional, na medida em que a nova redação do dispositivo cuidou de tema distinto, passando a prever o seguinte:

“§ 21 – O rol de benefícios do Regime Próprio de Previdência Social fica limitado às aposentadorias e à pensão por morte.”

Numa perspectiva constitucional de vedação ao retrocesso, notadamente em tema que engloba os direitos e garantias individuais, possível contrapor a ablação da “imunidade parcial” a valores elementares como a dignidade da pessoa humana, a isonomia e aqueles que também dão azo ao correlato sistema previdenciário. Questão similar, vale dizer, tramita no âmbito do C. Supremo Tribunal Federal nos autos da ADI nº 6336, rel. Min. Luís Edson Fachin, promovida pela Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA), ante revogação do §21 do artigo 40 da Constituição da República (pela EC nº 103/2019), dispositivo que continha redação similar



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

àquela do preceito estadual reformulado.

Tais considerações formam, à primeira vista, conglomerado jurídico capaz de enaltecer a relevância da fundamentação externada quanto à alegada falta de convergência constitucional dos dispositivos normativos impugnados.

Sob minha ótica, identifica-se, concomitantemente, o ***periculum in mora*** consubstanciado no risco de grave dano irreparável, ou de difícil reparação, decorrente da vigência dos atos objeto de sindicância até o exame definitivo da pretensão, especialmente à seara de beneficiários representada pelas entidades promoventes.

Quanto ao ponto, vale destacar a documentação acostada a fls. 450/451, consistentes na: a) Resolução datada de 19.06.2020, do Secretário Estadual de Projetos, Orçamento e Gestão, ***verbis***, "*Declarando, com fundamento na Nota Técnica SPPREV 3-2020, nos termos do art. 3º, do Dec. 65.021-2020, cumulado com o §2º, do art. 9º, da LC 1.012-2007, com a redação dada pela LC 1.354-2020, a existência de déficit atuarial no âmbito do Regime Próprio de Previdência do Estado*" (fls. 450), e; b) comunicado da própria SPPREV informando que, ***verbis***, "*partir de 6 de junho de 2020, não haverá mais isenção de contribuição previdenciária sobre o dobro do valor do teto do RGPS para aposentados e pensionistas civis com doenças incapacitantes*" (fls. 451), tudo a viabilizar iminência das ações governamentais tendentes à concretização das alterações normativas combatidas nesta ação direta, alcançando inevitavelmente os proventos percebidos por aposentados e pensionistas representados pelas entidades promoventes.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
 São Paulo

Da mesma forma e aliada ao documento de fls. 450, parece presente o perigo da demora também quanto à questionada instituição da contribuição previdenciária “extraordinária” (artigo 9º, § 2º, da Lei Complementar 1.012, de 5 de julho de 2007, com redação dada pelo artigo 31 da Lei Complementar Estadual 1.354, de 6 de março de 2020) pela edição do Decreto Estadual nº 65.021, de 19 de junho de 2020, ato que permitiu a declaração de déficit atuarial do RPPS do Estado em plena situação de pandemia causada pela “COVID-19”.

Posto isso, **defiro a liminar requerida, para sustar imediatamente a eficácia, até o julgamento final desta ação: a) do artigo 9º, § 2º, da Lei Complementar 1.012, de 5 de julho de 2007, com redação dada pelo artigo 31 da Lei Complementar Estadual 1.354, de 6 de março de 2020; b) dos artigos 1º a 4º do Decreto do Estado de São Paulo 65.021, de 19 de junho de 2020, por arrastamento; e c) do artigo 126, § 21, da Constituição do Estado de São Paulo, com a redação fornecida pelo artigo 1º da Emenda Constitucional 49, de 6 de março de 2020**, determinando-se, em consequência, o regular processamento da ação.

Nos termos do art. 6º da Lei 9.868/99, requisitem-se informações, a serem prestadas no prazo legal, às autoridades das quais emanados os atos normativos impugnados.

Cite-se o Procurador-Geral do Estado, com posterior vista à Douta Procuradoria-Geral de Justiça. Comunique-se.



TRIBUNAL DE JUSTIÇA
ÓRGÃO ESPECIAL
PODER JUDICIÁRIO
São Paulo

Cumpridas as formalidades legais, tornem conclusos.

Des. FRANCISCO CASCONI
Relator
Assinatura Eletrônica