



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Turma Especial - Público

Registro: 2018.0000618511

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 0007951-21.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é requerente EXMO. SR. DESEMBARGADOR RELATOR DA 13^a CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO.

ACORDAM, em Turma Especial - Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Por maioria de votos, foi admitido o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, vencidos o Relator e os Desembargadores Jarbas Gomes, Rebouças de Carvalho, Luciana Bresciani e Flora Maria Nesi Tossi Silva. Acórdão com o Desembargador Torres de Carvalho, que abriu a divergência. Declarará voto vencido o Des. Antonio Celso Faria e, em seguida, declarará voto convergente a Desembargadora Luciana Bresciani.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores TORRES DE CARVALHO, vencedor, ANTONIO CELSO FARIA, vencido, EDUARDO GOUVÉA (Presidente), ANTONIO CARLOS MALHEIROS, SIDNEY ROMANO DOS REIS, FERMINO MAGNANI FILHO, LUÍS FRANCISCO AGUILAR CORTEZ, JARBAS GOMES, REBOUÇAS DE CARVALHO, EDSON FERREIRA, PAULO BARCELLOS GATTI, LUCIANA BRESCIANI E FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA.

São Paulo, 29 de junho de 2018.

Torres de Carvalho



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Turma Especial - Publico

RELATOR DESIGNADO
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Turma Especial - Público

Voto nº IDR-0017/18

Incidente de Resolução Demandas Repetitivas nº 0007951-21.2018

Turma Especial de Direito Público

Rqte: Desembargador Relator da 13ª Câmara de Direito Público

Interessados: Elenice Del Negri, Diretor da Divisão e Administração de Pessoal (DAP), Presidente da São Paulo Previdência (SP-Prev) e Fazenda Estadual

Origem: 13ª Vara Faz Pública (Capital) – Proc. nº 1032700-28.2015

Juiz: Maria Gabriella Pavlóopoulos Spaolonzi

INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. Policiais civis. Aposentadoria especial. Integralidade. Proporcionalidade. Paridade. LCF nº 51/85. LCF nº 114/14. LF nº 10.887/04. LCE nº 1.062/08. – 1. Estabilidade da jurisprudência. O CPC prevê no art. 926 que 'os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente' e prevê para isso três instrumentos: (a) a assunção de competência prevista no art. 947 'caput' 'quando o julgamento de recurso, de remessa necessária ou de processo de competência originária envolver relevante questão de direito, com grande repercussão social, sem repetição em múltiplos processos'; (b) a composição da divergência entre câmaras, a antiga uniformização de jurisprudência, prevista no art. 947 § 4º, 'quando ocorrer relevante questão de direito a respeito da qual seja conveniente a prevenção ou a composição de divergência entre câmaras ou turmas do tribunal'; e (c) o incidente de resolução de demandas repetitivas, previsto no art. 976, 'quando houver, simultaneamente: I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica'. São instrumentos diversos com requisitos próprios, que não se confundem e coexistem. – 2. IRDR. Repetição de demandas. A Turma Especial debruçou-se sobre o requisito de 'repetição' em casos anteriores, sem chegar a uma conclusão; sabe-se apenas, de acordo com trabalhos doutrinários e com a discussão havida, que a lei não estabelece um número mínimo de demandas. A 'repetição de processos' não se



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Turma Especial - Público

refere apenas às demandas propostas, mas também às demandas potenciais ou futuras, assim como a 'controvérsia' refere-se ao momento presente e ao momento futuro, ao que acontece hoje e pode acontecer amanhã não só nos processos ou nos fóruns, mas no dia a dia da sociedade; não casos particulares, isolados, de rara ocorrência, mas controvérsias com o potencial de repetição. É por isso que tenho adotado uma visão mais flexível, ampliada, dos requisitos do inciso I. — 3. IRDR. Controvérsia. O termo 'controvérsia' deve ser tomado em seu uso corrente, de debate ou divergência entre as partes, não entre os julgadores. Assim, a própria existência da demanda demonstra a existência de uma controvérsia entre as partes, que extraem diferente conclusão da mesma questão de direito e basta isso para o atendimento a inciso I. Não é conclusão escoteira, pois a lei diferencia as duas situações: no art. 947, § 4º cuida da 'divergência entre câmaras ou turmas', referindo-se ao desacordo dos juízes, e no art. 976, I cuida da 'controvérsia sobre a mesma questão de direito', referindo-se ao desacordo das partes [a diferente terminologia vem a propósito, pois câmaras não 'controvertem', câmaras 'divergem']. A divergência entre câmaras ou turmas não é requisito do IRDR, que pode ser instaurado mesmo quando a jurisprudência é pacífica; mas apenas a controvérsia recorrente entre as partes sobre questão de direito. No caso, contudo, verifica-se também patente divergência entre as Câmaras que compõem a Seção de Direito Público, a recomendar a pacificação do entendimento. — 4. IRDR. Segurança jurídica. Não bastam a repetição e a controvérsia; é preciso haver risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica, nos termos do inciso II. O inciso II é redundante, desnecessário e está contido no inciso I, pois se todos merecem igual tratamento, qualquer controvérsia que se repita e enseje soluções diferentes ofende a isonomia e a segurança jurídica. Uma demanda que cumpra o inciso I necessariamente cumprirá o inciso II, e vice versa; não se pode ver um sem o outro. — 5. IRDR. Admissibilidade. Há interesse no processamento do incidente: primeiro, porque, além da controvérsia e ainda que não seja requisito do incidente segundo o entendimento deste relator, há evidente divergência entre as Câmaras que compõem a Seção de Direito Público deste Tribunal; segundo, porque a decisão na assunção de competência e no IRDR agrega o efeito vinculante que as decisões isoladas não possuem, como decorre dos art. 947, § 3º e 985; terceiro, que decorre do efeito vinculante, evita a instabilidade que provém da alteração do entendimento das câmaras ou turmas no decorrer do tempo; quarto e



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Turma Especial - Público

finalmente, ainda que não inserido na lei, induz com a sua maior autoridade o comportamento da administração e dos servidores. É por isso que o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça vêm submetendo ao rito da repercussão geral e das demandas repetitivas sua jurisprudência pacificada com a específica finalidade de atribuir-lhes a vinculação que as decisões do Pleno ou das Turmas não possuem. — 6. IRDR. Policiais civis. Aposentadoria especial. Admissibilidade. O incidente envolve a interpretação do art. 40, §§ 1º, 3º, 8º e 17 da CF com as alterações trazidas pelas EC nº 20/98, 41/03, 47/05 e 70/12; da LCF nº 51/85, com redação dada pela LCF nº 144/14; e da LF nº 10.887/04, além da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria (como exemplos, a ADI nº 3.817-DF, Pleno, 13-11-2008, Rel. Cármen Lúcia e o RE nº 567.110-AC, Pleno, 13-10-2010, Rel. Cármen Lúcia). Há repetição de processos contendo controvérsia sobre a questão de direito que atinge diretamente centenas de servidores como potenciais litigantes, além daqueles que já propuseram demandas análogas, das quais muitas já foram apreciadas por este tribunal. Divergência entre as Câmaras da Seção de Direito Público que pode implicar quebra da isonomia entre os servidores em igual situação. É necessário pacificar a matéria, direcionar a conduta da administração e indicar a solidez da jurisprudência. — Incidente admitido, com determinação de suspensão dos processos em primeiro e segundo grau e observação.

1. ELENICE DEL NEGRI, servidora pública estadual ocupante do cargo de Escrivão Policial, impetrou mandado de segurança por meio do qual pretende o reconhecimento do direito à aposentadoria especial voluntária com integralidade e paridade dos proventos com base nos art. 40, §§ 1º, III e 4º, II e 201, § 9º da CF, art. 1º, II, 'b' da LCF nº 51/85, com redação dada pela LCF nº 144/14, LCE nº 269/81 e LCE nº 1.062/08 (aqui fls. 1/8). A sentença concedeu em parte a segurança para reconhecer o direito da impetrante à aposentadoria especial com integralidade, correspondente à totalidade da remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria, e paridade de vencimentos, durante a vigência da LCF nº 144/14, desde que preencha os demais requisitos exigidos pela administração



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Turma Especial - Público

no momento em que efetuar o pedido administrativo de aposentadoria (aqui fls. 85/94, 103). A SP-Prev apelou e no julgamento da AC nº 1032700-28.2015, 29-11-2017 a 13ª Câmara de Direito Público, Rel. Borelli Thomaz julgou prejudicado o recurso e determinou a remessa dos autos à Turma Especial com sugestão de instauração de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) para se fixar o alcance da matéria, especialmente em razão do julgamento do RE nº 596.962-MT, STF, Pleno, 21-8-2014, a indicar que embora a impetrante possa ter direito à aposentadoria especial, não o teria nos termos em que requereu, com proventos integrais, mas sim sob as regras de transição para obter os efeitos da integralidade do provento e de paridade de reajustes (aqui fls. 105/133, 149/156).

2.

O CPC prevê no art. 926 que 'os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente' e prevê para isso três instrumentos: (a) a assunção de competência prevista no art. 947 'caput' 'quando o julgamento de recurso, de remessa necessária ou de processo de competência originária envolver relevante questão de direito, com grande repercussão social, sem repetição em múltiplos processos'; (b) a composição da divergência entre câmaras, a antiga uniformização de jurisprudência, prevista no art. 947 § 4º, 'quando ocorrer relevante questão de direito a respeito da qual seja conveniente a prevenção ou a composição de divergência entre câmaras ou turmas do tribunal'; e (c) o incidente de resolução de demandas repetitivas, previsto no art. 976, 'quando houver, simultaneamente: I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica'.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Turma Especial - Público

Os três instrumentos não se confundem e devem ser interpretados à luz do art. 926. A assunção de competência do art. 947, 'caput' desloca a competência para a Turma Especial de casos relevantes e de grande repercussão social, permitindo uma discussão abrangente e conferindo a autoridade do colegiado ampliado; a composição de divergência desloca a competência quando, ainda que sem o grande relevo, repercussão social ou elevado número de demandas, houver conveniência na composição da divergência entre as câmaras ou turmas; e o incidente de resolução de demandas repetitivas desloca a competência em caso de efetiva repetição de processos com a mesma controvérsia e risco à isonomia ou à segurança jurídica, com menção à repetição de processos, mas sem menção à relevância e repercussão social ou à divergência entre câmaras ou turmas. Resumindo, três instrumentos para umas, poucas ou muitas demandas.

3. O art. 976 do CPC traz em seus incisos os dois únicos requisitos à admissão do incidente: (i) a efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; (ii) e o risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. O inciso I menciona a existência de 'controvérsia'; isto é, '1. Discussão ou debate regular acerca de assunto literário, artístico, científico, etc. 2. Contestação, polêmica' (Novo Dicionário Aurélio, 2^a Ed. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1989, pág. 469), que deve ser tomada em seu uso corrente, de debate ou divergência entre as partes, não entre os julgadores. Assim, a própria existência da demanda demonstra a existência de uma controvérsia entre as partes, que extraem diferente conclusão da mesma questão de direito e basta isso para o atendimento a inciso I. Não é conclusão escoteira, pois a lei diferencia as duas situações: no art. 947, § 4º cuida da 'divergência entre câmaras ou turmas', referindo-se ao desacordo dos juízes, e no art. 976, I cuida da 'controvérsia'



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Turma Especial - Público

sobre a mesma questão de direito', referindo-se ao desacordo das partes [a diferente terminologia vem a propósito, pois câmaras não 'controvertem', câmaras 'divergem']. A divergência entre câmaras ou turmas não é requisito do IRDR, que pode ser instaurado mesmo quando a jurisprudência é pacífica (veremos mais adiante por que); mas apenas a controvérsia recorrente entre as partes sobre questão de direito.

A premissa parece chocar-se com a outra parte do inciso I, que menciona também a efetiva repetição de processos; pois a controvérsia entre as partes deve desaguar em determinado número de processos ante o vocábulo 'repetição'. A Turma Especial debruçou-se sobre isso em casos anteriores, sem chegar a uma conclusão; sabe-se apenas, de acordo com trabalhos doutrinários e com a discussão havida, que a lei não estabelece um número mínimo de demandas. 'Repetição de processos' e 'controvérsias', como coloco neste voto, trazem ainda uma dificuldade aparente: a Turma Especial tem visto a repetição pela demonstração passada, as demandas propostas, sem preocupar-se com as demandas potenciais ou futuras; e a 'controvérsia' refere-se também ao momento presente e ao momento futuro, ao que acontece hoje e pode acontecer amanhã não só nos processos ou nos fóruns, mas no dia a dia da sociedade; não casos particulares, isolados, de rara ocorrência, mas controvérsias com o potencial de repetição. É por isso que tenho adotado uma visão mais flexível, ampliada, dos requisitos do inciso I.

Não bastam a repetição e a controvérsia; é preciso haver risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica, nos termos do inciso II. Esse é um código mal redigido, confuso e prolixo, a demandar um esforço do intérprete; o inciso II é redundante, desnecessário e está contido no inciso I, pois se todos merecem igual tratamento, qualquer controvérsia que se repita e enseje soluções diferentes ofende a isonomia e a segurança jurídica. Uma



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Turma Especial - Público

demanda que cumpra o inciso I necessariamente cumprirá o inciso II, e vice versa; não se pode ver um sem o outro.

4. O Des. Antônio Celso Faria, relator sorteado, expõe a "existência de 'teses jurídicas' desconformes em diversas Câmaras, consoante registrado no v. acórdão proferido nos autos da apelação nº 1032700-28.2015.8.26.0053, de relatoria do eminentíssimo relator Borelli Thomaz (v. acórdão que sugeriu a instauração do IRDR)", mas não admite o incidente por considerar que "as questões não são unicamente de direito. Existem diversas situações que devem ser examinadas de acordo com o caso concreto, como por exemplo: tempo de serviço prestado na Polícia (no caso de se tratar de aposentadoria especial de Policial Civil); data de ingresso na carreira (se antes ou depois das Emendas Constitucionais 20/98 e 41/2003); aplicação ou não, dos critérios diferenciados estabelecidos na lei Estadual nº 1.062/2008, etc", e que o acórdão que sugeriu a instauração do incidente faz menção "a uma decisão do colendo STF [RE nº 596.962-MT, STF, Pleno, 21-8-2014] que justificaria o indeferimento do pleito dos policiais da ativa aposentados e pensionistas, em que a questão de direito foi resolvida em relação à carreira dos Professores e não em relação à carreira dos Policiais Civis, de maneira que os dispositivos constitucionais mencionados não são os mesmos, tendo os julgados contrários ao pleito dos policiais civis feito referência à aplicação do art. 40, § 8º, da CF, enquanto os julgados favoráveis dizem respeitos ao art. 40, § 4º, II, da CF".

A decisão do Supremo Tribunal Federal mencionada no voto do Des. Borelli Thomaz e acima indicada tem o seguinte teor:



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Turma Especial - Públco

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. Repercussão geral reconhecida. Direito Administrativo e Constitucional. Mandado de segurança. Pretendida extensão a servidora inativa de gratificação atribuída a professores em efetivo exercício da docência na rede pública estadual de ensino. Possibilidade de extensão da verba aos servidores inativos, por ser ela dotada de caráter geral. Inteligência do art. 40, § 8º, da Constituição Federal. Precedentes do Supremo Tribunal Federal aplicáveis ao caso. Fixação das teses. Recurso não provido. 1. A Verba de Incentivo de Aprimoramento à Docência, instituída pela LC nº 159, de 18/3/04, do Estado de Mato Grosso, constitui vantagem remuneratória concedida indistintamente aos professores ativos, sendo, portanto, extensível aos professores inativos e pensionistas, nos termos do art. 40, § 8º, da CF. 2. A recorrida, na condição de professora aposentada antes da EC nº 41/2003, preencheu os requisitos constitucionais para que seja reconhecido o seu direito ao recebimento dessa verba. 3. Recurso extraordinário a que se nega provimento. 4. Fixação das teses do julgado, para que gerem efeitos erga omnes e para que os objetivos da tutela jurisdicional especial alcancem de forma eficiente os seus resultados jurídicos, nos seguintes termos: i) as vantagens remuneratórias legítimas e de caráter geral conferidas a determinada categoria, carreira ou, indistintamente, a servidores públicos, por serem vantagens genéricas, são extensíveis aos servidores inativos e pensionistas; ii) nesses casos, a extensão alcança os servidores que tenham ingressado no serviço público antes da publicação das Emendas Constitucionais nº 20/1998 e 41/2003 e se aposentado ou adquirido o direito à aposentadoria antes da EC nº 41/2003; iii) com relação àqueles servidores que se aposentaram após a EC nº 41/2003, deverão ser observados os requisitos estabelecidos na regra de transição contida no seu art. 7º, em virtude da extinção da paridade integral entre ativos e inativos contida no art. 40, § 8º, da CF para os servidores que ingressaram no serviço público após a publicação da referida emenda; iv) por fim, com relação aos servidores que ingressaram no serviço público antes da EC nº 41/2003 e se aposentaram ou adquiriram o direito à aposentadoria após a sua edição, é necessário observar a incidência das regras de transição fixadas pela EC nº 47/2005, a qual estabeleceu efeitos retroativos à data de vigência da EC nº 41/2003, conforme decidido nos autos do RE nº 590.260/SP,



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Turma Especial - Público

Plenário, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 24/6/09 (Estado do Mato Grosso v. Célia Maria Guimarães de Oliveira, RE nº 596.692-MS, STF, Pleno, 21-8-2014, Rel. Dias Toffoli, com repercussão geral, Tema nº 156).

5. A questão não é nova no tribunal e o entendimento ainda não restou pacificado, como se observa dos precedentes transcritos nos votos em que suscitada a instauração do IRDR e também no voto do relator sorteado. A decisão envolve, mais que as particularidades de cada servidor, irrelevantes para a definição do direito em abstrato, a interpretação do art. 40, §§ 1º, 3º, 8º e 17 da CF com as alterações trazidas pelas EC nº 20/98, 41/03, 47/05 e 70/12, da LCF nº 51/85, com redação dada pela LCF nº 144/14, e da LF nº 10.887/04, além da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal a respeito da matéria (cito como exemplos a ADI nº 3.817-DF, Pleno, 13-11-2008, Rel. Cármem Lúcia e o RE nº 567.110-AC, Pleno, 13-10-2010, Rel. Cármem Lúcia); é patente e efetiva a repetição de processos contendo controvérsia sobre a questão de direito que atinge diretamente centenas de servidores como potenciais litigantes, além daqueles que já propuseram demandas análogas, das quais muitas já foram apreciadas por este tribunal; atendido, portanto, o requisito quantitativo disposto no inciso I, do art. 976 do Código de Processo Civil.

O risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica também é latente, na forma do inciso II, do art. 976 do CPC; atinge centenas de integrantes dos quadros da Polícia Civil do Estado de São Paulo e exige solução uniforme, para que os interessados saibam a extensão do direito e a administração saiba de que forma pagar os proventos dos inativos; exige-se o pagamento de forma isonômica do benefício a todos que a ele tenham direito e a abstenção do pagamento àqueles que não preencham os requisitos legais para tanto; a segurança jurídica da administração é abalada pela



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Turma Especial - Público

imprevisibilidade orçamentária advinda do ajuizamento de centenas de ações, cujos resultados são hoje disformes. É preciso, ainda, por cobro a essa litigância repetida, que decorre da incapacidade que as Câmaras vêm encontrando, pelo processo da depuração natural, para chegar a um entendimento comum, evitando-se, assim, o risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica não apenas dos ocupantes de cargos na Polícia Civil do Estado de São Paulo, como também do próprio Estado, razão pela qual também configurado o elemento qualitativo necessário para a instauração do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas.

6. Não se comprehende que o tribunal deva aguardar a definição de tal precedente [que vincula a integralidade ou, pelo menos, a paridade ao cumprimento das regras de transição das Emendas Constitucionais] aplicar-se ou não a outras carreiras pelo próprio STF, pois os litígios continuam surgindo e os policiais civis e a administração não têm um norte de conduta. É necessária a definição da questão pela Seção, de modo a compor a divergência da jurisprudência interna e dar um rumo seguro aos juízes, à administração e aos administrados. O volume dos processos que temos julgado demonstra a inquietude e o inconformismo dos servidores, que têm esbarrado na indefinição do tribunal. À luz do Código de Processo Civil e conforme direção dada pela Turma Especial em julgamentos anteriores, o instrumento jurídico adequado para reverter o quadro de insegurança jurídica e excesso de demandas com igual questão de direito é o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas previsto no art. 976 do CPC, com especificação do tema a ser fixado mediante precisa descrição.

Preenchidos os requisitos previstos no art. 976 do CPC, é caso de admitir o incidente e, nos termos do art. 982, I e III, do CPC, determinar a suspensão dos processos pendentes e intimar o Ministério



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO
Turma Especial - Público

Público para, querendo, manifestar-se no prazo de 15 dias. Após retornem, para andamento e aplicação do art. 983 do CPC.

O voto é pela admissão do incidente de resolução de demandas repetitivas, com suspensão das ações em andamento em primeiro e segundo graus, observando-se que a suspensão não impede a aposentadoria nos termos da lei complementar estadual nem sua eventual revisão, pagas oportunamente as eventuais diferenças.

TORRES DE CARVALHO
Relator designado