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

Registro: 2018.0000722922

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 0030554-88.2018.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é requerente EXMO. SR. DESEMBARGADOR RELATOR DA 10ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO.

ACORDAM, em Turma Especial - Publico do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Admitido o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, com a suspensão das ações em andamento em primeiro e segundo graus que visem definir se a extinção da 5ª e 4ª classes da carreira de Delegado de Polícia pela LCE nº 1.063/2008 e 1.152/2011 implica na agregação do tempo de serviço das classes extintas à 3ª classe e na alteração da lista de antiguidade dos servidores que estavam ou que adentrem a 3ª classe. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores FLORA MARIA NESI TOSSI SILVA (Presidente), SIDNEY ROMANO DOS REIS, FERMINO MAGNANI FILHO, CAMARGO PEREIRA, JARBAS GOMES, EDUARDO GOUVÊA, REBOUÇAS DE CARVALHO, EDSON FERREIRA, PAULO BARCELLOS GATTI, LUCIANA BRESCIANI, ALIENDE RIBEIRO E BANDEIRA LINS.

São Paulo, 14 de setembro de 2018.

Torres de Carvalho
RELATOR

Assinatura Eletrônica

Voto nº IDR-0023/18
Incidente de Resolução Demandas Repetitivas nº 0030554-88.2018
Turma Especial de Direito Público
Rqte: Desembargador Relator da 10ª Câmara de Direito Público
Interessados: Fabricio Feres Rosin e outros

Origem: 9ª Vara da Fazenda Pública (Capital) — Proc. nº 1002072-85.2017
Juiz: Simone Gomes Rodrigues Casoretti

INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. Delegado de Polícia. LCE nº 1.063/08 e 1.152/11. Extinção das 4ª e 5ª classes. Reenquadramento na 3ª classe. Exercício nas classes extintas computado apenas como tempo na carreira, e não na classe. Prejuízo na progressão funcional. Retificação da contagem do tempo de classe, contabilizando o período trabalhado nas classes extintas. Divergência entre as Câmaras que compõe a Seção de Direito Público. – 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. Admissibilidade. Há interesse no processamento do incidente: primeiro, porque, além da controvérsia e ainda que não seja requisito do incidente segundo o entendimento desse Relator, há evidente divergência entre as Câmaras que compõem a Seção de Direito Público

desse 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 decorre da alteração do entendimento das câmaras ou turmas no decorrer do tempo; quarto e finalmente, ainda que não inserido na lei, induz com a sua maior autoridade o comportamento da administração e de seus 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. − 3. IRDR. Admissibilidade. Extinção de classes da carreira de Delegado de Polícia. Agregação do tempo de serviço das classes extintas à 3ª classe. Discute-se se os Delegados de Polícia fazem jus ao cômputo do tempo de serviço prestado nas 5ª e 4ª classes, as quais foram extintas pelas LCE nº 1.063/08 e 1.152/11, na 3ª classe da carreira onde estão agora, inclusive para fins de progressão funcional. O Estado alega que inexiste prejuízo à evolução funcional, bem como não há respaldo legal ao cômputo do tempo na forma requerida pelo servidor. Os servidores entendem que o cálculo da contagem de tempo na forma realizada pela Administração privilegia aqueles que ingressaram na carreira a partir da edição das leis que extinguiram as carreiras em detrimento daqueles que ingressaram em data pretérita. Há repetição de demandas, efetivas e potenciais, e a matéria reflete na vida funcional de boa parte dos ocupantes do cargo de Delegado de Polícia a exigir solução uniforme, para que os interessados saibam da extensão do direito e a administração saiba como classifica-los. Divergência entre as Câmaras da Seção de Direito Público que pode implicar em ofensa à isonomia e à segurança jurídica dos servidores e do próprio Estado. É necessário pacificar a matéria e dar um norte seguro aos juízes, à administração e aos administrados. − Incidente admitido com a suspensão das ações em andamento em primeiro e segundo graus que visem definir se a extinção da 5ª e 4ª classes da carreira de Delegado de Polícia pela LCE nº 1.063/2008 e 1.152/2011 implica na agregação do tempo de serviço das classes extintas à 3ª classe e na alteração da lista de antiguidade dos servidores que estavam ou que adentrem a 3ª classe.

1. A 10ª Câmara de Direito Público, por unanimidade, em voto de minha relatoria, pediu a instauração de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) para ver firmada tese quanto ao cômputo do tempo de serviço das 5ª e 4ª classes da carreira de Delegado de Polícia, extintas pelas LCE nº 1.063/2008 e nº 1.152/2011, na 3ª classe e na alteração da lista de antiguidade dos servidores que estavam ou que adentrem a 3ª classe.

O incidente foi arguido em mandado de segurança impetrado por Fabrício Feres Rosin contra o Delegado de Polícia Diretor do Departamento de Administração e Planejamento da Polícia Civil de São Paulo – DAP, pelo qual pretende o impetrante o cômputo do tempo de exercício nas 5ª e 4ª classes para a 3ª classe, que então passou a ser inicial da carreira, após a edição da LC nº 1.151/11. O impetrante é delegado de polícia de 3ª classe (fl. 28), ingressado na carreira em 4-8-2004, na 5ª classe (fl. 72); requereu a retificação da contagem tempo de classe a fim de contabilizar no cálculo todo o tempo de exercício funcional durante o desempenho de suas funções nas 5ª e 4ª classes no cargo de Delegado de Polícia (fls. 29/37); após parecer favorável do Delegado de Polícia Diretor (fls. 38/39), a Divisão de Administração de Pessoal indeferiu o pedido (fls. 41/47). A segurança foi concedida (fls. 87/89) e contra a sentença foi interposta apelação pelo Estado de São Paulo (fls. 92/101), a qual foi distribuída à 10ª Câmara de Direito Público, Des. Marcelo Semer (fls. 139). A Câmara, por unanimidade, requereu a instauração de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas para pacificação da questão (fls. 169/177).

3. 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'.

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.

4. 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. Tenho entendido que 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, 2ª 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 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 porque); 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 a '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. '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 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. A questão tratada neste IRDR não é nova e há tempo sendo debatida neste Tribunal. Há interesse no processamento do incidente por diversos motivos. Primeiro, verifica-se que, no caso em apreço, conforme bem pontuei na AC nº 1002072-85.2017 (voto AC-20.881/17), a jurisprudência da Seção de Direito Público inclinou-se majoritariamente, mas não de forma unânime, no sentido de determinar o cômputo do tempo de serviço prestado nas 5ª e 4ª classes na 3ª classe das carreiras dos Delegados de Polícia, conforme levantamento que realizei:

> Precedentes que entendem pelo direito ao cômputo do tempo serviço nas 5ª e 4ª classes na 3ª classe da carreira dos Delegados de Polícia: AC nº 1036374-77.2016.8.26.0053, 1ª Câmara de Direito Público, 14-2-2017, Rel.

Rubens Rihl, v.u.; AC nº 1006269-49.2018.8.26.0053, 2ª Câmara de Direito Público, 14-6-2018, Rel. Carlos von Adamek, v.u.; AC nº 1039266-22.2017.8.26.0053, 3ª Câmara de Direito Público, 26-6-2018, Rel. Encinas Manfré; AC nº 1012694-97.2015, 4ª Câmara de Direito Público, 11-4-2016, Rel. Ana Liarte, v.u.; AC nº 1006412-43.2015.8.26.0053, 5ª Câmara de Direito Público, 19-12-2017, Rel. Nogueira Diefenthaler, v.u.; AC nº 1009883-96.2017.8.26.0053, 6ª Câmara de Direito Público, 13-7-2018, Rel. Sidney Romano dos Reis, v.u.; AC nº 1004228-46.2017.8.26.0053, 7ª Câmara de Direito Público, 21-8-2017, Rel. Eduardo Gouvêa; AC nº 1000646-04.2018.8.26.0053, 8ª Câmara de Direito Público, 25-7-2018, Rel. Paulo Dimas Mascaretti, v.u.; AC nº 1019748-17.2015, 10ª Câmara de Direito Público, 29-8-2016, Rel. Antônio Celso Aguilar Cortez, v.u.; AC nº 1019561-09.2015, 11ª Câmara de Direito Público, 24-11-2015, Rel. Marcelo L Theodósio, v.u.; AC nº 1046866-02.2014, 12ª Câmara de Direito Público, 23-6-2016, Rel. Venício Salles, v.u.

Precedentes que entendem pela impossibilidade de cômputo do tempo de serviço nas classes extintas para futura promoção: AC nº 1052794-60.2016.8.26.0053, 4ª Câmara de Direito Público, 21-5-2018, Rel. Ricardo Feitosa, v.u.; AC nº 1055502-49.2017.68.26.0053, 9ª Câmara de Direito Público, 12-6-2018, Rel. Rebouças de Carvalho, v.u.; AC nº 1000893-19.2017.8.26.0053, 12ª Câmara de Direito Público, 20-6-2018, Rel. Osvaldo de Oliveira, v.u.; AC nº 1037356-91.2016.8.26.0053, 13ª Câmara de Direito Público, 25-10-2017, Rel. Flora Maria Nesi Tossi Silva, v.u.

Segundo, a decisão agrega à decisão proferida na assunção de competência e no IRDR 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 decorre da alteração do entendimento das câmaras ou turmas no decorrer do tempo. Quarto e finalmente, ainda que não inserido na lei, induz com a sua maior autoridade o comportamento da administração e dos administrados, que passam a gerir a

situação funcional conforme a regra agora cristalizada. Nessa linha, 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. A decisão compreende a interpretação das LCE nº 1.063/08 e 1.152/11, que dispõem sobre a reestruturação das carreiras de Delegado de Polícia, do Quadro da Secretaria da Segurança Pública. No que interessa aos autos, a LCE nº 1.063/08 previu que 'a carreira de Delegado de Polícia, do Quadro da Secretaria da Segurança Pública, de que trata a Lei Complementar nº 494, de 24 de dezembro de 1986, alterada pela Lei Complementar nº 663, de 11 de julho de 1991, passa a ser compostas por cinco classes, hierarquicamente escalonadas de acordo com o grau de complexidade das atribuições e nível de responsabilidade' (art. 1º). Nas disposições transitórias, tratou a questão da supressão da 5ª classe nos seguintes termos:

> Artigo 1º - Os atuais Delegados de Polícia de 5ª Classe terão seus cargos enquadrados nos cargos de 4ª Classe da respectiva carreira, mantida a ordem de classificação. § 1º - O tempo de efetivo exercício no cargo de 5ª Classe será computado para efeito de estágio probatório a que se refere o artigo 4º desta lei complementar. § 2º - Os títulos dos servidores abrangidos por este artigo serão apostilados pelas autoridades competentes.

A LCE nº 1.152/2011, a seu turno, normatizou a matéria nos seguintes termos:

> Artigo 1º - A carreira de Delegado de Polícia, do Quadro da Secretaria da Segurança Pública, de que trata a Lei Complementar nº 492, de 23 de dezembro de 1986, alterada pela Lei Complementar nº 1.063, de 13 de

novembro de 2008, fica estruturada, para efeito de escalonamento e promoção, em 4 (quatro) classes dispostas hierarquicamente de acordo com o grau de complexidade das atribuições e nível de responsabilidade. Artigo 2º - A carreira de Delegado de Polícia é composta por 3.463 (três mil, quatrocentos e sessenta e três) cargos, distribuídos hierarquicamente em ordem crescente na seguinte conformidade: I - 3ª Classe; II - 2ª Classe; III - 1ª Classe; IV - Classe Especial. Artigo 3º - O ingresso na carreira de Delegado de Polícia, precedido de aprovação em concurso público de provas e títulos, dar-se-á na 3ª Classe, mediante nomeação em caráter de estágio probatório, pelo período de 3 (três) anos de efetivo exercício, obrigatoriamente em unidade territorial de polícia judiciária. (...) Artigo 10 - A promoção será processada pelo Conselho da Polícia Civil, adotados os critérios de antiguidade e merecimento, realizando-se, no mínimo, uma promoção por semestre. § 1º - A evolução funcional até a 1ª Classe da carreira de Delegado de Polícia dar-se-á por quaisquer dos critérios estabelecidos neste artigo e, para a Classe Especial, somente por merecimento. § 2º - O processo de promoção a que se refere o "caput" deste artigo instaura-se mediante Portaria do Presidente do Conselho da Polícia Civil. Artigo 11 - A promoção de que trata o artigo 10 desta lei complementar será processada na seguinte conformidade: I - alternadamente, em proporções iguais, por antiguidade e por merecimento, da 3ª até a 1ª Classe, limitado o quantitativo de promoções em número correspondente ao de vacâncias ocorridas em cada uma das respectivas classes, no período que antecede a abertura do respectivo processo; II - somente por merecimento para a Classe Especial, limitado o quantitativo de promoções em número que não ultrapasse o contingente de 139 (cento e trinta e nove) Delegados de Polícia em atividade na respectiva classe. § 1º - O quantitativo de promoções a que se refere o inciso I deste artigo poderá ser acrescido em número correspondente ao de promoções decorrentes do próprio processo, inclusive daquelas ocorridas nos termos do artigo 22 desta lei complementar. § 2º - Poderá concorrer à promoção o Delegado de Polícia que, no período que anteceder a abertura do processo de promoção: 1 - esteja em efetivo exercício; 2 - tenha cumprido o interstício a que se refere o artigo 12 desta lei complementar. § 3º - A promoção de que trata o "caput" deste artigo produzirá efeitos a partir da data da publicação do ato a que se refere o artigo

> 23 desta lei complementar. Artigo 12 - Poderá participar do processo de promoção de que trata o artigo 10 desta lei complementar o Delegado de Polícia que tenha cumprido o interstício mínimo de: I - 4 (quatro) anos de efetivo exercício na 3ª Classe; II - 4 (quatro) anos de efetivo exercício na 2ª e na 1ª Classe.

Nas Disposições Transitórias previu:

> Artigo 1º - Os atuais Delegados de Polícia de 4ª Classe terão seus cargos enquadrados na 3ª Classe da respectiva carreira, mantida a ordem de classificação. § 1º - O tempo de efetivo exercício no cargo de 4ª Classe será computado para efeito de estágio probatório a que se refere o artigo 3º desta lei complementar. § 2º - Os títulos dos servidores abrangidos por este artigo serão apostilados pelas autoridades competentes.

7. Compete ao Tribunal a interpretação das alterações legislativas ao caso; cabe à Turma Especial, a seu turno, definir se a extinção das 5ª e 4ª classes pelas LEC nº 1.063/2008 e 1.152/2011 implica na agregação do tempo de serviço das classes extintas à 3ª classe e na alteração da lista de antiguidade dos servidores que estavam ou que adentrem a 3ª classe; é patente e efetiva a repetição de processos contendo controvérsia sobre a questão de direito que atinge diretamente centenas de potenciais litigantes, além daqueles que já propuseram demandas análogas, das quais inúmeras 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 boa parte dos ocupantes do cargo de Delegado de Polícia e exige solução uniforme, para os que os interessados saibam a extensão do direito e a administração saiba

como classifica-los; a segurança jurídica da administração é abalada pela imprevisibilidade advinda do ajuizamento de dezenas 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 Delegados de Polícia, como também do próprio Estado, razão pela qual também configurado o elemento qualitativo necessário para a instauração do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. Observo que decisões conflitantes podem desorganizar a lista de antiguidade dos Delegados de Polícia, beneficiando uns em detrimento de outros, o que a ninguém interessa.

Assim, é necessária a definição da questão pela Seção, de modo a compor a divergência da jurisprudência interna e dar um norte 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.

8. 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 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 a suspensão das ações em andamento em primeiro e segundo graus que visem definir se a extinção da 5ª e 4ª classes da carreira de Delegado de Polícia pela LCE nº 1.063/2008 e 1.152/2011 implica na agregação do tempo de serviço das classes extintas à 3ª classe e na alteração da lista de antiguidade dos servidores que estavam ou que adentrem a 3ª classe. Façam-se as comunicações e anotações de praxe.

TORRES DE CARVALHO
Relator