

SEGURANÇA JURÍDICA E APOSENTADORIA COMPULSÓRIA SURPRESA

NOTAS SOBRE CURIOSO CASO DA
REDUÇÃO TEMPORÁRIA DO LIMITE
ETÁRIO PARA A APOSENTADORIA
COMPULSÓRIA DOS POLICIAIS

Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho

ALEXANDRE JORGE CARNEIRO DA CUNHA FILHO

Doutor e Mestre em Direito do Estado
Professor da Escola Paulista da Magistratura
Pesquisador vinculado ao CEDAU
Juiz de Direito em São Paulo

INTRODUÇÃO

Neste ensaio vamos tratar de um caso curioso que teve passagem relâmpago no Tribunal de Justiça de São Paulo, mas deixou uma marca indelével no destino de diversas pessoas: a redução temporária do limite etário para a aposentadoria compulsória dos policiais imposta pela Lei Complementar nº 144/2014, a qual alterou o inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 51/1985, dispositivo que poucos meses depois foi revogado pela Lei Complementar nº 152/2015.

A situação inusitada, pela qual um sem número de pessoas se viram aposentadas literalmente do dia para a noite em decorrência da alteração legislativa em questão, é um bom mote para a discussão do valor segurança jurídica para o Estado de Direito e da necessidade de aprimoramento do nosso processo legislativo de modo a se evitar que outros episódios análogos venham ceifar de inopino e sem qualquer justificativa plausível os projetos e expectativas de milhares de brasileiros no porvir.

1. O CASO: APOSENTADORIA COMPULSÓRIA SURPRESA

E foi assim. Em Brasília, no dia 15 de maio de 2014, no 193º aniversário da nossa Independência e no 126º aniversário da nossa República, a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei Complementar nº 144/2014 que estabeleceu, a partir daquele dia,

que o limite para a aposentadoria compulsória dos servidores policiais seria de 65 anos¹ (e não o de 70, como previsto até então para todo o funcionalismo²).

Sem *vacatio legis*, sem considerandos, um comando imposto pelo legislador, com a sanção da chefe do Executivo, aos seus súditos.

Se o indivíduo era policial, tinha 65 anos, e no dia 15 de maio de 2014, acordou, tomou café, despediu-se da família e apresentou-se ao trabalho, ao sentar em sua mesa recebeu uma surpresa: estava aposentado. Devia reunir seus objetos pessoais e voltar para casa.

Se estava em alguma operação de investigação, se o departamento em estava lotado tinha pessoal suficiente para cumprir suas atribuições em prol da população, se este já tinha completado tempo de contribuição suficiente para aposentar-se com proventos integrais, se simplesmente gostava do que fazia e só pensava em ir para inatividade em 5 anos...nada disso importava. Enfim, assim é a lei. Se aprovada, mesmo sem se saber o porquê, pelos nossos representantes, vale e, portanto, se cumpre.

Será?

¹ Art. 2º da LC 144/2014: *“O art. 1º da Lei Complementar nº 51, de 20 de dezembro de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação: “Art. 1º - O servidor público policial será aposentado: I - compulsoriamente, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição, aos 65 (sessenta e cinco) anos de idade, qualquer que seja a natureza dos serviços prestados”* (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp144.htm#art2, acesso em 28/06/2018).

² O inciso II do §1º do art. 40 da Constituição, com a redação que lhe fora conferida pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, previa que os servidores seriam aposentados: *“compulsoriamente, aos setenta anos de idade, com proventos proporcionais ao tempo de contribuição”* (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, acesso em 28/06/2018);

3. SEGURANÇA JURÍDICA E ESTADO DE DIREITO

A segurança jurídica, embora nem sempre lembrada entre os direitos fundamentais do indivíduo, é um dos bens mais valiosos a serem tutelados pela organização social³.

Em sendo o ser humano um ser relacional, que vive de forma gregária e mantém contato uns com os outros de modo a criar e preservar as condições materiais e espirituais de sua existência digna, é intuitivo que se busque alguma previsibilidade dessas interações⁴, de modo assegurar seu desenvolvimento futuro em prol do bem comum.

O Direito, enquanto conjunto de regras vocacionadas a disciplinar a vida das pessoas em sociedade, tem na segurança ofertada pela certeza de seu teor⁵ e da sua imposição pelo Estado-juiz em caso de violação de suas prescrições uma de suas principais finalidades⁶.

³ Sobre a importância do poder exercido sob o signo do Direito para a garantia da estabilidade das relações mantidas entre os seres humanos, ver HAURIOU, Maurice. *Principes de droit public*, Paris: Dalloz, 2010 (reimpressão de edição original de 1910)(p. 74 e ss. e, em especial, p. 78 e ss.). Para um estudo profundo sobre o tema da segurança jurídica, ver RAIMBAULT, Philippe. *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, Paris : LGDJ, 2009. O autor lembra que, desde o contratualismo iluminista, a ideia de garantir a segurança dos indivíduos esteve presente nas preocupações das lições que ajudaram a construir o modelo de Estado que surgiu a partir da Revolução Francesa (RIMBAULT, 2009, p. 2/3).

⁴ OÑATE, Flavio Lopez de. *La certezza del diritto*, Roma: Gismondi, 1942, p. 76/78.

⁵ Aspiração que é desafiada pelo fenômeno da inflação legislativa/fúria legiferante (e conseqüente mutabilidade contínua da legislação) que, apesar de identificada como um desserviço ao postulado da segurança jurídica já há bastante tempo (OÑATE, Flávio, *La certezza...*, ob. cit., 1942, p. 96/98), permanece como um dos grandes problemas enfrentados por diversos Estados contemporâneos. Entre nós recentemente destacam a patologia, por exemplo, MEDAUAR, Odete. Segurança jurídica e confiança legítima in ÁVILA, Humberto (org.). *Fundamentos do Estado de Direito – estudos em homenagem ao prof. Almiro do Couto e Silva*, p. 114/119, São Paulo: Malheiros, 2005, p. 118/119; MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça*, São Paulo: RT, 2012, p. 173 e ss.

⁶ Outras duas finalidades do Direito que acompanham o valor da *segurança* como fundamentais de uma ordem jurídica são a *justiça* e o *bem comum*, como pontua DIP, Ricardo. *Segurança jurídica e crise pós-moderna*, São Paulo: Quartier Latin, 2012, p. 13 e ss.

Tanto não precisa, a toda evidência, estar expressamente escrito no texto legislado pelo Parlamento⁷.

Trata-se de uma decorrência lógica da organização das pessoas sob o signo do Direito para a satisfação dos fins que lhes são próprios e que normalmente só são satisfatoriamente alcançados em conjunto.

4. SEGURANÇA JURÍDICA COMO UM LIMITE AO LEGISLADOR

Como a segurança é um valor a ser preservado pelo Estado como um todo⁸, tem-se que sua tutela constringe não só a conduta dos agentes do Executivo, como as ações imputáveis ao Legislativo e ao Judiciário⁹.

⁷ CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos...*, *ob. cit.*, p. 136. Conclusão que também se extrai da lição de J.J. Gomes CANOTILHO: *"O homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsabilmente a sua vida. Por isso, desde cedo se consideram os princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança como elementos constitutivos do Estado de Direito"*(*Direito constitucional e teoria da Constituição*, 7. Ed., Coimbra: Almedina, 2003, p. 257).

⁸ MIRANDA, Jorge. *Curso de direito constitucional*, v. 1, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2016, p. 305; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes temas de direito administrativo*, São Paulo: Malheiros, 2009, p. 177.

⁹ Os juízes foram expressamente lembrados por reformas legislativas recentes que tiveram dentre os seus objetivos a busca de uma maior segurança jurídica nas relações entre Estado e particular como foi o caso do novo Código de Processo Civil – C.P.C. e da alteração promovida na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB pela Lei n. 13.655/2018. Do C.P.C., recorde-se, por exemplo, da redação do seu art. 926: *"Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente. § 1º Na forma estabelecida e segundo os pressupostos fixados no regimento interno, os tribunais editarão enunciados de súmula correspondentes a sua jurisprudência dominante"* (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm, acesso em 04/07/18). Da LINDB, a título ilustrativo, confira-se seu art. 23: *"A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de*

No que se refere à produção da lei, tem-se que esta, além de não poder criar obrigações inúteis¹⁰, em regra só pode se dirigir a fatos futuros, vedada, pois, sua retroatividade para alcançar situações consolidadas revestidas das garantias do *direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada*¹¹.

Nada obstante, será que os referidos limites à aplicação da lei de modo retroativo são os únicos a cercear a competência do legislador de dispor sobre os efeitos de atos ou fatos passados?

Ao lado do que se entende por aspecto objetivo da segurança jurídica (irretroatividade da lei face o *direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*), há o que parte da doutrina passou a designar como faceta subjetiva do postulado (*tutela da confiança*), que corresponde às legítimas expectativas dos cidadãos geradas seja pelos atos normativos estatais (leis e regulamentos), seja pelas decisões¹² e comportamentos de seus agentes no exercício das competências que lhes são atribuídas por lei¹³.

modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais" (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657compilado.htm, acesso em 04/07/18).

¹⁰ MIRANDA, Jorge. *Curso..., ob. cit.*, 2016, p. 305/306. CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito..., ob. cit.*, 2003, p. 263.

¹¹ Art. 5º, XXXVI da Constituição da República – “a lei não prejudicará o *direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada*” (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm, acesso em 04/07/18).

¹² No que se refere ao dever de a Administração vincular-se aos seus próprios precedentes, ver LUVIZOTTO, Juliana Cristina. *Precedentes administrativos & a vinculação da atividade administrativa*, Curitiba: Juruá, 2017; CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos no direito brasileiro*, São Paulo: Contracorrente, 2015.

¹³ SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei n. 9.784/1999) in *Revista de Direito Administrativo – RDA*, v. 237, p. 271/315, Rio de Janeiro: Renovar, jul.-set. 2004, p. 273/274.

Note-se que, apesar de a ideia não ser exatamente nova¹⁴, essa faceta do princípio da segurança jurídica¹⁵ oferece fundamento sólido para que o legislador, ao alterar a legislação tolhendo expectativas individuais e coletivas, as sopesse antes de levar a efeito seu intento.

Através de tal operação, ainda que o parlamentar entenda pelo interesse público na aprovação de um dado projeto de lei, este poderá (e a depender das circunstâncias deverá) prever ao menos uma regra de transição para aqueles que, tendo motivos para acreditar na estabilidade de uma disciplina legal vigente por largo período, forem mais intensamente atingidos pelos efeitos da alteração legislativa do que a população em geral¹⁶.

¹⁴ Já que se busca com ela resguardar a boa-fé que deve prevalecer na relação entre os indivíduos que cooperam entre si em uma organização política. Sobre o ponto, ver MARRARA, Thiago. A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitativo da discricionariedade administrativa *in* VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (coord.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo*, p. 429/457, Belo Horizonte: Fórum, 2013.

¹⁵ Que só veio merecer maior atenção da nossa doutrina a partir do final década de 90 do século XX, contando com o impulso dado pela aprovação da Lei n. 9.784/1999, com a previsão da *segurança jurídica* como princípio expresso a reger a atuação da Administração Pública federal (art. 2º) e do prazo decadencial de 5 anos para esta rever seus próprios atos dos quais advenham efeitos favoráveis aos administrados, salvo comprovada má-fé (art. 54). Sobre o tratamento que a doutrina e a jurisprudência brasileira vêm dando ao tema, ver ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Princípios da administração pública e segurança jurídica *in* VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (coord.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo*, p. 47/63, Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 54 e ss.

¹⁶ “A proteção da confiança diz respeito à continuidade das leis, à confiança dos indivíduos na subsistência das normas. Isso não protege os cidadãos genericamente de toda alteração legal, pois cada situação terá a peculiaridade para detectar, ou não, a confiança suscitada. Apresenta-se mais ampla que a preservação dos direitos adquiridos, porque abrange direitos que não são ainda adquiridos, mas que se encontram em vias de constituição ou suscetíveis de se constituir; também se refere à realização de promessas ou compromissos da Administração que geraram, no cidadão, esperanças fundadas; visa, ainda, a proteger os particulares contra alterações normativas que, mesmo legais, são de tal modo abruptas ou radicais que suas consequências revelam-se chocantes”. Mais à frente: “O reconhecimento da proteção da confiança pode limitar a liberdade de alterar a legislação ou a disciplina normativa existente em certa matéria, impondo, ao legislador ou à autoridade administrativa, a previsão de um regime de transição quando ocorrerem modificações de leis vigentes, sobretudo para direitos ainda não adquiridos, mas em vias de aquisição, ou suscetíveis de aquisição” (MEDAUAR, Odete. *Segurança jurídica, ob. cit.*, p. 117/118). Em sentido próximo, abordando a questão da necessidade de estabelecimento de regime de transição para a hipótese de extinção de atos administrativos dos quais decorram efeitos favoráveis aos administrados, ver SILVEIRA, Marilda de Paula. *Segurança jurídica, regulação, ato*, Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 153 e ss.

4.1. Nota sobre o devido processo legislativo como salvaguarda da racionalidade e da tutela da confiança pela legislação

Em sendo certo que o Poder Legislativo também deverá zelar para que sua função precípua de produzir leis não redunde em aumento da insegurança jurídica nos setores regulados, nem em restrições desproporcionais às esferas de liberdade dos indivíduos, o caminho mais evidente de se tutelar previamente tais valores é buscando-se um aprimoramento do procedimento previsto para aprovação dos seus atos normativos¹⁷.

Na situação posta, vale lembrar, estamos diante de uma medida de relevante impacto econômico (possibilidade de adiantamento em até 5 anos de diversas aposentadorias no âmbito da Polícia), com repercussão imediata nas atividades-fim de um sem número de repartições públicas (que passarão a ter desfalque de pessoal do dia para a noite, sem terem tido tempo para organizar novos concursos de ingresso para substituição dos atingidos pela nova lei) e que se insere em uma temática delicada (Previdência Pública), a qual vem sendo objeto de reformas em diversos países sobretudo em razão do incremento da expectativa de vida da população, a recomendar elevação das idades para aposentadoria (e não de diminuição, como ocorreu no caso em questão¹⁸).

Levando em conta tais variáveis, bem como o dever de os representantes do povo identificarem e sopesarem os interesses dos particulares a serem alcançados pela lei

¹⁷ Em estudo recente discorremos sobre algumas medidas que pensamos vir ao encontro da necessidade de reforço da processualidade prevista nos regimentos das Casas Legislativas como etapas a serem superadas para a aprovação de leis. A respeito, conferir nosso: "Do Devido Processo Legislativo" in CUNHA FILHO, A. J. C. da; OLIVEIRA, A. T. da M.; ISSA, R. H. SCHWIND, R. W (coord.). *Direito, instituições e políticas públicas*, p. 155/177, São Paulo: Quartier Latin, 2017.

¹⁸ Sobre a situação atual de nosso sistema de previdência e o impacto de aposentarias precoces para sua sustentabilidade a médio e longo prazo ver LEAL, Bruno Bianco; PORTELA, Felipe Mêmolo. *Previdência em Crise*, São Paulo: RT, 2018, p. 145 e ss.

projetada, seria necessário enriquecer os estudos quanto à conveniência da iniciativa reformista antes da sua submissão a plenário, seja no âmbito de comissões temáticas (como na de Finanças¹⁹ e na de Constituição e Justiça), seja por meio de canais de contato com o público (como através da convocação de audiências ou consultas públicas).

Apenas dessa forma, reunindo-se números e opiniões acerca da alteração pretendida, é que seria possível aos legisladores atuarem de modo mais racional no caso, inclusive cotejando o projeto de lei colocado em pauta com outros que envolvam o mesmo tema, de modo que não houvesse contradição entre estes, como acabou por acontecer.

¹⁹ A título ilustrativo, acreditamos que seria indispensável que o processo legislativo sob exame viesse acompanhado de um estudo de impacto que esclarecesse quantos servidores seriam afetados pela redução do limite etário para a aposentadoria compulsória dos policiais bem como que apontasse quais medidas, tempo e gastos seriam necessários para a admissão de pessoal com a finalidade de não haver prejuízo à função pública de responsabilidade de tais profissionais. Nada obstante, ao menos pelo que consta a respeito no site da Câmara dos Deputados (http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos;jsessionid=AD893C1F254271C299497B334ADCA9BE.proposicoesWebExterno1?idProposicao=43617, acesso em 08/07/18), tem-se que o projeto de lei – PL n. 275/2001 (que redundou na aprovação de Lei Complementar n. 144/2014) recebeu pareceres de cinco comissões (Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, Finanças e Tributação - CFT, Relações Exteriores e de Defesa Nacional - CREDN, Seguridade Social e Família - CSSF, Trabalho, Administração e Serviço Público - CTASP), mas em nenhum desses tais dados vieram à tona para uma tomada de decisão informada pelos parlamentares. No que se refere à manifestação da CFT, que por sua singeleza revela como ainda temos que avançar na adequada instrução de projetos de lei que impliquem gastos no orçamento, destacamos passagem do voto do relator da matéria (que se resume a uma lauda): *“O Plano Plurianual para o período 2000/2003 (Lei n° 9.989, de 21 de julho de 2000), não prevê ação relativa à proposta contida no projeto. No que concerne à adequação do projeto à Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e à Lei Orçamentária Anual, é importante ressaltar que as despesas que advirão com a antecipação da aposentadoria das mulheres policiais só acontecerão a longo prazo, não ocorrendo portanto impacto sobre o orçamento em vigor. Em assim sendo, somos pela ADEQUAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA do Projeto de Lei Complementar n° 275, de 2001 e do seu apenso, Projeto de Lei Complementar n° 337, de 2002”* (http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=104987&filename=PRL+1+CFT+%3D%3E+PLP+275/2001, acesso em 08/07/2018). Sobre a conveniência da realização de estudos de impacto na instrução de processos legislativos, remetemos o leitor a nossas considerações feitas em CUNHA FILHO, 2017, p. 164/166.

5. DE VOLTA AO CASO: LITIGÂNCIA REPETITIVA, DISPERSÃO JURISPRUDENCIAL E OFENSA À ISONOMIA

De acordo com o exposto linhas acima, imaginamos não haver muita dúvida quanto ao fato de que alguém que esteja trabalhando há décadas no serviço público com o plano de se aposentar na idade prevista em lei para tanto vá ter seu projeto frustrado com uma alteração legislativa que, sem maiores esclarecimentos além de uma suposta intenção de protetiva à saúde do próprio afetado, venha reduzir do dia para a noite tal limite.

Dessa forma, como era intuitivo, pelo menos no Estado de São Paulo milhares de ações individuais foram propostas seja por pessoas que se viram aposentadas com o só advento da Lei Complementar nº 144/2014 seja por aquelas que, com a nova disciplina legal, teriam que se aposentar nos próximos meses contra sua vontade/expectativas.

O enfrentamento da demanda de massa pelo nosso Judiciário não fugiu ao roteiro que costuma ser seguido em casos análogos. No âmbito da Justiça estadual, apesar da origem comum das múltiplas lesões, as diversas ações envolvendo o tema foram distribuídas livremente entre todos os magistrados competentes para julgamento de ações contra o Estado, em Varas especializadas ou não, sem indicação de conexão entre elas ou coordenação entre os julgadores para fins de melhor tratamento do problema coletivo.

Não há notícia de ter sido proposta ação coletiva com o propósito de questionamento da matéria a qual, se existente, não levou à suspensão das ações individuais, providência que,

além de encontrar amparo na jurisprudência do STJ²⁰, vem sendo defendida para melhor racionalização do nosso sistema de Justiça²¹, que continua via de regra trabalhando muito e mal no julgamento de demandas envolvendo direitos transindividuais (já que se busca através de pressão por cada vez mais julgamentos em um mesmo espaço de tempo atacar sintomas da questão coletiva, sem normalmente enfrentar suas causas²²).

O Partido Social Democrata Cristão – PSDC propôs uma ação direta de inconstitucionalidade (ADI nº 5129) contra o dispositivo em questão, a qual acabou por ser tida como prejudicada em razão da posterior revogação da redução do limite etário para a aposentadoria de policiais pela Lei Complementar n. 152/2015²³.

²⁰ "RECURSO REPETITIVO. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO COLETIVA. MACRO-LIDE. CORREÇÃO DE SALDOS DE CADERNETAS DE POUPANÇA. SUSTAÇÃO DE ANDAMENTO DE AÇÕES INDIVIDUAIS. POSSIBILIDADE. 1.- Ajuizada ação coletiva atinente a macro-lide geradora de processos multitudinários, suspendem-se as ações individuais, no aguardo do julgamento da ação coletiva. 2.- Entendimento que não nega vigência aos arts. 51, IV e § 1º, 103 e 104 do Código de Defesa do Consumidor; 122 e 166 do Código Civil; e 2º e 6º do Código de Processo Civil, com os quais se harmoniza, atualizando-lhes a interpretação extraída da potencialidade desses dispositivos legais ante a diretriz legal resultante do disposto no art. 543-C do Código de Processo Civil, com a redação dada pela Lei dos Recursos Repetitivos (Lei n. 11.672, de 8.5.2008). 3.- Recurso Especial improvido (STJ, 2ª Seção, Min. Rel. Sidney Beneti, REsp. nº 1110549/RS – data do julgamento 28/10/2009).

²¹ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça*, ob. cit., p. 180/181; REFOSCO, Helena Campos. *Ação coletiva e democratização do acesso à justiça*, São Paulo: Quartier Latin, 2018, p. 347 e ss.

²² Para uma visão crítica desse modelo de tratamento de demandas de massa, apontando para novos caminhos, em especial a partir do monitoramento e prevenção desse tipo de ação por centros de inteligência no âmbito do Judiciário, ver: FERRAZ, Tais Schilling. *Gestão do conhecimento como instrumento para a efetividade do modelo brasileiro de precedentes: a importância dos centros de inteligência in Série CEJ. Notas técnicas e ações do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal*, v1, p. 63/71, Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2018; MORAES, Vânia Cardoso André de. *Centro nacional (e locais) de inteligência da Justiça Federal: um sistema organizacional para a construção de uma instituição eficaz e inclusiva em todos os níveis in Série CEJ. Notas técnicas e ações do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal*, v1, p. 13/21, Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2018.

²³ Para o teor da respectiva decisão, proferida em 21/10/2016, ver <https://www.conjur.com.br/dl/adi-5129.pdf>, acesso em 08/07/18.

No que se refere à situação individual daqueles que viram no Judiciário a última esperança contra o arbítrio, o resultado, como previsível à vista do modelo de litigância adotado, foi o lotérico: cada cabeça, uma sentença.

Para quem conseguiu obter a liminar para se manter no respectivo cargo e a demanda durou mais de um ano para ser julgada houve boa chance de reconhecimento do direito reclamado, independentemente do entendimento acerca da matéria de fundo pelo julgador, já que a posterior revogação do quanto previsto no inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 51/1985 (redação dada pela LC n. 144/2014) implicou a perda superveniente do objeto discutido em juízo²⁴.

Para quem não conseguiu a liminar e o processo tramitou de modo célere²⁵, houve grande chance de desligamento do serviço²⁶, inclusive com trânsito em julgado das

²⁴ *“Apelação e remessa necessária – Mandado de Segurança – Perito Criminal com mais de 65 anos de idade que pretendia a permanência no serviço ativo até os 70 anos de idade – Aposentadoria compulsória aos policiais civis que foi revogada com o advento da Lei Complementar nº 152/2015 – Perda superveniente do objeto da ação – Recurso prejudicado e remessa necessária acolhida para extinguir a ação, de ofício, sem julgamento de mérito, nos termos do artigo 485, inciso VI, do CPC/2015”.* (TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1028872-58.2014.8.26.0053; Relator (a): Antonio Celso Faria; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 1ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 05/07/2017; Data de Registro: 05/07/2017).

²⁵ Celeridade que, apesar de seguir as diretrizes de produtividade encampadas pelas cúpulas dos Tribunais, repercutindo políticas estimuladas pelo Conselho Nacional de Justiça para a gestão eficiente de processos, nem sempre conduz a decisões refletidas e ponderadas, qualidades do exercício da jurisdição que muitas vezes não estão dentre as preocupações de um sem número de críticos do nosso sistema de Justiça, que, ocupando espaço de destaque na mídia nacional, permanentemente insistem na necessidade de se julgar sempre mais casos em menos espaço de tempo como solução para a morosidade no trâmite de ações.

²⁶ *“APELAÇÃO - Mandado de Segurança – Delegado de Polícia Civil – Pretensão de permanecer no cargo após completar 65 anos de idade – Denegação da segurança, com apoio no artigo 285-A do CPC – Pretensão de inversão do julgamento - Impossibilidade – Cabimento da aplicação do art. 285-A do CPC ao caso – Irrelevância de a matéria não estar pacificada nos Tribunais - Aposentadoria compulsória do servidor policial aos 65 anos - Previsão contida na LC nº 51/85, recepcionada pela CF/88, e ratificada na LC nº 144/2014 – Possibilidade de adoção de critérios diferenciados para concessão de aposentadoria dos servidores que exercem atividade de risco – Aplicação do §4º, II, do art. 40 da CF – Precedentes - Rejeição da matéria preliminar - Não provimento da apelação”* (TJSP; Apelação 1050501-88.2014.8.26.0053; Relatora: Maria Olívia Alves; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 11ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 01/06/2015; Data de Registro: 08/06/2015).

respectivas decisões, caso os patronos dos servidores não tenham recorrido aos Tribunais de Brasília na tentativa de reavaliação da causa em sede de recursos extremos (Especial e/ou Extraordinário).

Para quem não conseguiu a liminar e o processo demorou mais de um ano para ser julgado, houve a necessidade de afastamento do cargo caso o limite etário para aposentadoria tenha sido alcançado enquanto vigente a regra de aposentadoria compulsória de 65 anos para os policiais, mas houve chance de reintegração ao serviço em razão da revogação do dispositivo, com tutelas antecipadas deferidas em sentenças ou em decorrência de comandos advindos do julgamento do caso pelos Tribunais.

Eis, esquematicamente, as hipóteses referidas:

| Liminar | Duração do Processo | Resultado provável |
|---------|---------------------|---|
| sim | + de 1 ano | manutenção no cargo |
| não | + de 1 ano | reintegração no cargo |
| não | - de 1 ano | grande possibilidade de perda definitiva do cargo |

Ou seja, o que se observou da experiência advinda da irrefletida redução do limite etário para a aposentadoria compulsória pelo legislador (e isso entendemos pacífico, já que pouco tempo depois houve revogação de tal previsão pelo Congresso), sem a

previsão de regras de transição para acomodação adequada dos interesses e expectativas dos destinatários da alteração normativa e com o Judiciário tratando do direito atinente a um grupo expressivo de pessoas de modo atomizado e sem coordenação entre seus diversos órgãos, foi o tratamento distinto para pessoas que compartilhavam de mesma situação de fato.

6. FUI APOSENTADO. E AGORA?

Ainda que de certo modo tenhamos nos acostumado com tal tipo de desfecho para as lides repetitivas, como se o esforço contínuo para reduzir acervos de processos aguardando julgamento pudesse se dar em detrimento do dever de tratamento isonômico e refletido a quem bate as portas do Judiciário em busca de salvaguarda de seus direitos, acreditamos que a situação posta sirva de mote para refletirmos se realmente estamos no caminho certo.

Independentemente da posição de cada magistrado(a) a respeito dos efeitos a serem dados para o valor segurança jurídica na discussão sobre a constitucionalidade da mudança das regras de aposentadoria compulsória trazidas pela LC n. 144/2014, o fato é que a revogação desta pouco tempo após o início de sua vigência acabou por produzir uma situação de injustiça flagrante, que é a de pessoas exatamente na mesma posição jurídica terem recebido tratamento diverso por parte do Estado (que, através do legislador, acabou por disciplinar a inatividade imperativa para um grupo estrito de pessoas e que, através de

seus órgãos judiciais, chamado a se pronunciar sobre idêntica controvérsia, em alguns casos determinou a reintegração do servidor e em outros não).

Caracterizada a ofensa à isonomia e mesmo à racionalidade no proceder dispensado pela organização política a um grupo de indivíduos, o que fazer aquele que, ao ter ingressado com demanda judicial individual para salvaguarda de suas expectativas, teve sua pretensão de permanecer no cargo rejeitada por decisão judicial com trânsito em julgado, mas proferida antes do advento da LC n. 152/2015 (ou sem considerar eventual efeito de tal diploma sobre sua esfera jurídica)?

O quadro é certamente complexo e desafia os limites da garantia da coisa julgada, cuja preservação, não é despidendo lembrar, também é essencial para a tutela da segurança jurídica.

De toda sorte, vemos três hipótese de encaminhamento para a questão: 1) ou não se faz nada e paciência, o nosso sistema de Justiça funciona assim mesmo (logo, trata-se, na verdade, de um não encaminhamento ou resignação); 2) ou, em razão do fato novo (revogação da lei), postula-se administrativamente a reversão de aposentadoria; 3) caso não aceite o pleito reavaliação extrajudicial da decisão combatida, provoca-se novamente o Judiciário com base no referido fato novo, defendendo que a alteração da causa de pedir justifica a reanálise da matéria, estando fora do âmbito da coisa julgada formada no processo anteriormente julgado.

Adotando-se a postura preconizada no item 2 supra, caso a Administração admita rever o ato de aposentadoria imposto ao servidor na vigência de “lei temporária” (já que vigente por cerca de ano e meio - de 16/05/14 até 04/12/2015), teríamos

assegurado o tratamento isonômico entre os atingidos, já que o deferimento da reversão para um necessariamente serviria como precedente para os demais, circunstância em que a aprovação de regulamento para disciplinar os respectivos efeitos inclusive pode ser útil.

Frustrada a tentativa de acolhimento administrativo do pedido, em havendo necessidade de adoção do passo previsto no item 3 supra, o ideal seria a discussão da matéria em ação coletiva, garantindo-se, assim e enfim, igualdade no tratamento dos que estão na mesma situação, em um rito com instrução mais alargada, admitindo-se até intervenção de terceiros para enriquecimento dos argumentos e dados a serem sopesados pelo julgador.

Em havendo propositura de ações individuais com tal objeto, acreditamos que seria desejável, sempre tendo em mente o dever de o Judiciário dar resposta coerente à demanda repetitiva, ou a reunião de todos os feitos perante um mesmo juízo para se evitar pronunciamentos contraditórios²⁷ ou a cooperação entre os órgãos judiciais que receberam tais lides²⁸, de modo que cada um saiba do andamento que vem sendo dado pelos outros sobre o assunto e, se não possível uniformidade de entendimento em

²⁷ § 3º do art. 55 do C.P.C. – “Serão reunidos para julgamento conjunto os processos que possam gerar risco de prolação de decisões conflitantes ou contraditórias caso decididos separadamente, mesmo sem conexão entre eles” (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm, acesso em 09/07/18).

²⁸ Nos termos do que prevê os arts. 67, 68 e 69 do C.P.C. Confira-se, a respeito, a redação do §2º do art. 69 de tal diploma: “§ 2º Os atos concertados entre os juízes cooperantes poderão consistir, além de outros, no estabelecimento de procedimento para: I - a prática de citação, intimação ou notificação de ato; II - a obtenção e apresentação de provas e a coleta de depoimentos; III - a efetivação de tutela provisória; IV - a efetivação de medidas e providências para recuperação e preservação de empresas; V - a facilitação de habilitação de créditos na falência e na recuperação judicial; VI - a centralização de processos repetitivos;

VII - a execução de decisão jurisdicional” (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm, acesso em 09/07/18).

primeira instância, que ao menos a notícia da replicação de lides seja feita para a segunda, garantindo-se que no julgamento dos recursos interpostos haja preocupação com a pacificação da jurisprudência acerca da disputa examinada.

Havendo concomitância entre ação coletiva e individuais, na linha das ponderações feitas linhas acima, acreditamos que aquela deva ter andamento prioritário sobre estas, com comunicação dos juízes responsáveis pelas ações individuais para fins de suspensão de seus processos até o julgamento da ação transindividual.

CONCLUSÃO

Como houve revogação do dispositivo que determinou a redução abrupta do limite etário para a aposentadoria compulsória dos policiais, é possível que não saibamos a posição do Supremo Tribunal acerca da legitimidade de tal intento, o que é de especial interesse dos estudiosos do Direito, sobretudo considerando a repercussão da medida nas expectativas legítimas de um número relevante de pessoas que, confiando na manutenção das regras vigentes para fins de sua aposentadoria, planejaram duas vidas de acordo com elas²⁹.

²⁹ A matéria, todavia, é de índole irrecusavelmente constitucional, de modo que é provável que a Suprema Corte seja instada a analisá-la em sede de controle difuso de constitucionalidade, como aponta precedentes do STJ sobre a matéria: v.g. "ADMINISTRATIVO. SERVIDORA PÚBLICA. COMISSÁRIA DE POLÍCIA. APOSENTADORIA COMPULSÓRIA. ILEGALIDADE. ACÓRDÃO COM FUNDAMENTOS

CONSTITUCIONAIS. COMPETÊNCIA DA SUPREMA CORTE. 1. O Tribunal a quo concluiu pela ilegalidade da aposentadoria compulsória da ora agravante tendo em vista que "a implementação da idade de 65 anos, pois vai de encontro ao disposto no art. 40, parágrafo 1º, inc. II, da Constituição Federal, que prevê a compulsoriedade da aposentadoria aos 70 anos de idade, sem qualquer exceção. A possibilidade de adoção de requisitos diferenciados para a concessão da aposentadoria, prevista no parágrafo 4º do art. 40 da Constituição Federal, especificamente no inc. II, para os

Nada obstante, a matéria é de alta indagação e há grande possibilidade de afetados pela LC n. 144/2014 em todos os Estados da Federação bem como junto à União receberem tratamento diferenciado do Judiciário na apreciação de suas pretensões de permanecerem no serviço público até 75 anos, que hoje é a idade limite para aposentadoria compulsória do funcionalismo conforme previsto pela LC n. 152/2015.

Neste ensaio apresentamos nossa visão acerca do problema, tirando nossas conclusões a partir do relevo que entendemos que deva ser dado ao valor “segurança jurídica” como um dos princípios fundantes de nosso ordenamento.

Independentemente do posicionamento que vá prevalecer sobre a matéria, acreditamos que nossos Tribunais (particularmente através de seus órgãos de primeira e segunda instância) devam estar atentos para que, no julgamento de demandas repetitivas como a do caso tipo ora analisado, haja uma maior coerência em seus pronunciamentos, evitando-se conferir tratamento diverso a quem está em situação igual.

Afinal de contas, se há hipóteses em que definir o que é justo pode render discussões intermináveis, há outras em que, sendo a injustiça é flagrante, não nos parece razoável que se defenda sua manutenção por disfuncionalidades do nosso sistema de Justiça, com as quais, por força do hábito, acabamos por nos acostumar.

servidores que exerçam atividades de risco, diz respeito tão-somente à aposentadoria voluntária" (fl. 276, e-STJ). 2. Na leitura dos autos verifico que, muito embora tenham sido citados dispositivos infraconstitucionais, a matéria foi dirimida sob enfoque eminentemente constitucional. Descabe, pois, a esta Corte examinar a questão, porquanto reverter o julgado significa usurpar competência do STF. 3. Agravo Regimental não provido (STJ, AgInt no AREsp 851158 / RS, 2ª Turma, j. 26-04-16, rel. Min. Herman Benjamin).

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Princípios da administração pública e segurança jurídica in VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (coord.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo*, p. 47/63, Belo Horizonte: Fórum, 2013.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*, 7. Ed., Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Gustavo Marinho de. *Precedentes administrativos no direito brasileiro*, São Paulo: Contracorrente, 2015.

CUNHA FILHO, Alexandre J. C. da. Do Devido Processo Legislativo in CUNHA FILHO, A. J. C. da; OLIVEIRA, A. T. da M.; ISSA, R. H. SCHWIND, R. W (coord.). *Direito, instituições e políticas públicas*, p. 155/177, São Paulo: Quartier Latin, 2017.

DIP, Ricardo. *Segurança jurídica e crise pós-moderna*, São Paulo: Quartier Latin, 2012.

FERRAZ, Taís Schilling. Gestão do conhecimento como instrumento para a efetividade do modelo brasileiro de precedentes: a importância dos centros de inteligência in *Série CEJ. Notas técnicas e ações do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal*, v1, p. 63/71, Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2018.

HAURIUO, Maurice. *Principes de droit public*, Paris: Dalloz, 2010 (reimpressão de edição original de 1910).

LUVIZOTTO, Juliana Cristina. *Precedentes administrativos & a vinculação da atividade administrativa*, Curitiba: Juruá, 2017.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Acesso à justiça*, São Paulo: RT, 2012.

MARRARA, Thiago. A boa-fé do administrado e do administrador como fator limitativo da discricionariedade administrativa in VALIM, Rafael; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta; DAL POZZO, Augusto Neves (coord.). *Tratado sobre o princípio da segurança jurídica no direito administrativo*, p. 429/457, Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MEDAUAR, Odete. Segurança jurídica e confiança legítima in ÁVILA, Humberto (org.). *Fundamentos do Estado de Direito – estudos em homenagem ao prof. Almiro do Couto e Silva*, p. 114/119, São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Grandes temas de direito administrativo*, São Paulo: Malheiros, 2009.

MIRANDA, Jorge. *Curso de direito constitucional*, v. 1, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2016.

MORAES, Vânia Cardoso André de. Centro nacional (e locais) de inteligência da Justiça Federal: um sistema organizacional para a construção de uma instituição eficaz e inclusiva em todos os níveis in *Série CEJ. Notas técnicas e ações do Centro Nacional de Inteligência da Justiça Federal*, v1, p. 13/21, Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2018.

OÑATE, Flavio Lopez de. *La certezza del diritto*, Roma: Gismondi, 1942.

RAIMBAULT, Philippe. *Recherche sur la sécurité juridique en droit administratif français*, Paris : LGDJ, 2009.

SILVA, Almiro do Couto e. O princípio da segurança jurídica (proteção à confiança) no direito público brasileiro e o direito da administração anular seus próprios atos administrativos: o prazo decadencial do art. 54 da lei do processo administrativo da União (Lei n. 9.784/1999) *in Revista de Direito Administrativo – RDA*, v. 237, p. 271/315, Rio de Janeiro: Renovar, jul.-set. 2004.

SILVEIRA, Marilda de Paula. *Segurança jurídica, regulação, ato*, Belo Horizonte: Fórum, 2016.

