

UNIVERSIDADE DE SANTO AMARO

Curso de Direito

Stephanie Neri Lopes Martins e Silva

**O PODER DE POLÍCIA EXERCIDO PELA SÃO PAULO PREVIDÊNCIA
CONTRA FRAUDES EM PENSÕES MILITARES**

São Paulo

2021

Stephanie Neri Lopes Martins e Silva

**O PODER DE POLÍCIA EXERCIDO PELA SÃO PAULO PREVIDÊNCIA
CONTRA FRAUDES EM PENSÕES MILITARES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Curso de Direito da Universidade de Santo
Amaro – UNISA, como requisito parcial para
obtenção do título de Bacharel em Direito
Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Inglesi

São Paulo

2021

S583p Silva, Stephanie Neri Lopes Martins e

O poder de Polícia exercido pela São Paulo Previdência contra fraudes em pensões militares / Stephanie Neri Lopes Martins e Silva. – São Paulo, 2021.

53 f. :il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) - Universidade Santo Amaro, 2021.

Orientador: Prof. Me. Carlos Eduardo Inglesi.

1. Militar. 2. SPPREV. 3. Polícia. 4. Previdência. I. Inglesi, Carlos Eduardo, orient. II. Universidade Santo Amaro. III. Título.

Elaborado por Maria Lucélia S Miranda – CRB 8 / 7177

Stephanie Neri Lopes Martins e Silva

**O PODER DE POLÍCIA EXERCIDO PELA SÃO PAULO PREVIDÊNCIA CONTRA
FRAUDES EM PENSÕES MILITARES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito da Universidade de Santo Amaro – UNISA, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito
Orientador: Prof. Dr. Carlos Eduardo Inglesi

São Paulo, 26 de novembro de 2021.

Banca Examinadora

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Conceito Final: _____

Sobretudo ao Deus Altíssimo, que me deu forças e sempre teve pensamentos de paz ao meu respeito.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao meu bom Deus por ter me conduzido até aqui, me enchendo de coragem e de ousadia. Por ter colocado boas pessoas em meu caminho que, certamente, contribuíram de forma substancial para o meu crescimento e amadurecimento. A Ele toda honra e toda glória, amém!

Também aos meus pais que me instruíram e sempre insistiram que o caminho para a mudança seria o da educação cumulado, claro, com a honestidade, persistência e a humildade.

Pessoas que mesmo com passar do tempo serão impossíveis de ser esquecidas por mim, a exemplo, o meu professor Joacil, do ensino fundamental, que ajudou a fomentar em mim a vontade pela pesquisa. As minhas professoras Claudia Vânia e Marly Procópio, ambas do ensino médio, que sempre me estimularam a melhorar e evoluir.

Aos meus professores da faculdade Unisa, sem exceção, que doaram sempre o melhor e me ajudaram a chegar nesta reta final.

Também agradeço imensamente aos colegas do meu local de trabalho que repassaram o conhecimento deles a mim, proporcionando que meu acesso a algumas práticas do mundo jurídico não se tornassem tão dificultosas.

E, por fim, ao meu amado marido que sempre me apoiou e auxiliou imensamente em meu amadurecimento.

RESUMO

O Poder de Polícia figura como prerrogativa concedida à Administração Pública para a consecução do fim que lhe é mais caro: o interesse coletivo. Como parte da Administração Pública, a São Paulo Previdência (SPPREV), entidade autárquica do Estado de São Paulo, incumbida de gerir os benefícios previdenciários e pensões de servidores públicos civis e de policiais militares do Estado de São Paulo, também se utiliza desta prerrogativa a fim de resguardar o erário público de danos possivelmente irreversíveis.

Assim, a presente pesquisa visa demonstrar a São Paulo Previdência, expressa numa unicidade procedimental no exercício de seu poder de polícia no setor de Benefícios Militares, bem como a relevância social que há nessas persecuções administrativas que, malgrado voltadas a uma pequena parcela de pessoas, tem por finalidade um bem maior: à ordem pública.

Palavras-chave: Militar; SPPREV; polícia; previdência.

ABSTRACT

The Police Power figures as a prerogative granted to the Public Administration to achieve the end that is most dear to it: the collective interest. As part of the Public Administration, São Paulo Previdência (SPPREV), a municipal entity of the State of São Paulo, responsible for managing the social security benefits and pensions of civil servants and military police officers of the State of São Paulo, also uses this prerogative to in order to protect the public purse from possibly irreversible damage. Thus, this research aims to demonstrate São Paulo Previdência, expressed in a procedural uniqueness in the exercise of its police power in the Military Benefits sector, as well as the social relevance of these administrative prosecutions which, despite being aimed at a small portion of people, its purpose is a greater good: public order.

Keywords: Military; SPPREV; police; welfare.

Lista de Ilustrações

Figura 1 - Fluxograma da Averiguação.....	34
Tabela 1 - Quantidade de averiguações finalizadas por ano SPPREV.....	36
Tabela 2 - Média salarial e valores mensais dos pensionistas militares do Estado de São Paulo.....	36
Figura 2 - Fluxograma processo administrativo nas pensões militares da SPPREV.....	41

Lista de Siglas

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CBPM	Caixa Beneficente Militar
CRC	Central de Registro Civil
CF	Constituição Federal
DRAA	Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial
DBM	Diretoria de Benefícios Militares
IPESP	Instituto de Previdência do Estado de São Paulo
JUCESP	Junta Comercial do Estado de São Paulo
NIP	Núcleo de Inteligência Previdenciária
SPPREV	São Paulo Previdência
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SJP	Supervisão de Apoio Judicial de Pensão Militar
SCP	Supervisão de Concessão e Pagamento de Pensão Militar
SMP	Supervisão de Manutenção de Pensão Militar
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
2.1. Da Administração Pública e seus princípios	13
3. DO PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	19
3.1. Conceito e evolução histórica.....	19
3.2. Áreas e meios de atuação	23
3.3. Das características e dos limites do poder de polícia	24
4. DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA PRATICADO PELA SPPREV NAS PENSÕES MILITARES	27
4.1. A São Paulo Previdência	27
4.2. O Regime Próprio de Previdência Militar	28
4.3. Persecução Administrativa: a averiguação	29
4.4. A averiguação em números.....	35
4.5. Do processo administrativo	37
4.6. Invalidação: o exercício do princípio da autotutela.....	42
5. CONCLUSÃO	46
REFERÊNCIAS	48

1. INTRODUÇÃO

“[...] a Justiça sustenta numa das mãos a balança em que pesa o Direito, e na outra a espada de que se serve para o defender. A espada sem a balança é a força brutal; a balança sem a espada é a impotência do Direito.” (IHERING, 2012, p.53)

As prerrogativas exercidas pela Administração Pública—esta vista sob a ótica de seu sentido estrito—, são os meios pelos quais ela traz efetividade às suas finalidades, figurando como a maior delas: o interesse coletivo.

Não obstante o termo “poder” transmita certa faculdade que pode possuir a Administração no sentido de árbitro quanto ao exercício (ou inércia) destas prerrogativas diante de fato ou ato, decerto não é dessa forma que se procede; na verdade, conforme bem colocado por Di Pietro (2020, p.116), o exercício destas prerrogativas figura como dever da Administração, por isso quando se diz “poder-dever”.

Desta feita, convergindo com a alusão de Von Ihering, a Lei sem a espada, isto é, sem a coerção, é impotente; do mesmo modo a Administração, abstendo-se de exercer seus poderes-deveres ao praticar seus atos, não possui força alguma!

O Poder de Polícia, tema central desta pesquisa, abarca toda atividade de execução do que denominamos de “limitações administrativas”. Tais limitações se resumem em restrições impostas por lei ao exercício de alguns direitos individuais em prol do interesse coletivo. Compreendem-se como medidas de polícia as ordens, notificações, licenças, fiscalizações e sanções.

Quando transferimos toda essa teoria para o ambiente prático da São Paulo Previdência (SPPREV), autarquia do Estado de São Paulo, precisamente em sua gestão em pensões instituídas por policiais militares do estado, conseguimos verificar a necessidade do uso desta força cumulada com a aplicabilidade e observância dos princípios que regem a Administração Pública para a obtenção das finalidades almeçadas.

A amoldação das condutas dos beneficiários desta diretoria à legislação aplicável, bem como todos os meios de persecução administrativa que se mostram disponíveis para este fim, são algumas formas em que se traduz o exercício deste poder limitativo neste setor da SPPREV.

Nosso objetivo central é constatar se os meios atuais disponibilizados para as averiguações administrativas nestas pensões têm sido suficientes ou têm alcançado de forma satisfatória os fins que ensejam tais perquirições.

Outrossim, perseguindo objetivos mais específicos, deve-se evidenciar ao decorrer desta monografia, a unicidade procedimental que há na aplicabilidade dos princípios que regem a Administração Pública—no caso em questão representada pela SPPREV—em conjunto com o exercício do poder de polícia contra as fraudes em pensões militares, assim como, se há alguma relevância social no desenvolvimento destas atividades, tendo em vista que se aplicam à pequena parcela da sociedade.

Para tanto, dividimos a presente pesquisa em três capítulos: o primeiro descreverá, em linhas gerais, os princípios que regem a Administração Pública; já o segundo, discorrerá sobre o poder de polícia exercido no âmbito administrativo do Estado expondo seu conceito, suas características, limites e evolução histórica; por fim, o terceiro abordará sobre o poder de polícia exercido pela São Paulo Previdência em suas pensões militares demonstrando na prática, a aplicação de alguns princípios que regem a Administração neste caminho percorrido pela Autarquia em suas averiguações e em seus procedimentos administrativos, assim como evidenciar alguns resultados obtidos a partir destes esforços.

Para alcançar tal resposta, serão utilizadas pesquisas doutrinárias, publicações disponibilizadas em revistas jurídicas, jurisprudências, leis, teses, dissertações e artigos, bem como dados de resultados disponibilizados pela Autarquia.

2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Antes de adentrarmos no assunto do que se entende por poder de polícia exercido pela Administração Pública e, portanto, pela entidade autárquica São Paulo Previdência, faz-se mister explanarmos, mesmo que em linhas gerais, a respeito da Administração Pública, como algumas de suas características e princípios que lhe servem como base para esse poder-dever.

2.1. Da Administração Pública e seus princípios

Como arguido preliminarmente, a presente pesquisa aborda a Administração Pública em seu sentido estrito, isto é, em relação às pessoas jurídicas, agentes públicos e órgãos que exercem a função administrativa (sentido subjetivo), bem como a atividade administrativa exercida por estes entes e pessoas (sentido objetivo).

Em relação ao seu sentido objetivo, importa dizer que abrange **as atividades** exercidas por tais entes, destinadas a atender às necessidades coletivas; preferencialmente essas funções administrativas são atribuídas aos órgãos que compõem o Poder Executivo. Dessa forma, a Administração Pública analisada sob este viés alberga o **fomento**, a **polícia administrativa** e o **serviço público** (DI PIETRO, 2020, p.77).

Tecendo breves palavras acerca de tais funções, vale dizer que o **fomento** se trata de atividades administrativas de incentivo à iniciativa privada de utilidade pública, como, por exemplo, **desapropriações** que vislumbram beneficiar associações sem fins lucrativos que prestam atividades úteis à sociedade.

Quanto ao **serviço público**, diz-se de toda atividade executada pela Administração, de forma direta ou indireta, a fim de satisfazer à necessidade coletiva. É regida por regime jurídico de caráter público que, por sua relevância social ou imprescindibilidade coletiva o Estado tomou para si tal incumbência quanto a sua prestação.

Por fim, a **polícia administrativa**, objeto central deste estudo, compreende toda atividade executiva das denominadas **limitações administrativas** (DI PIETRO, 2020, p.78), que nada mais são do que restrições legais voltadas à proteção do interesse coletivo em detrimento de direitos individuais.

A Administração Pública para a consecução de seus fins e ao exercer suas incumbências, norteia-se com base em alguns princípios, sejam eles gerais ou específicos. Os Princípios são bases em que ideais, estudos e teorias se fundamentam; são um ponto de partida e, sua essência, emana em toda a estruturação que lhe segue. Segundo José Cretella Júnior, os princípios se classificam em:

- a) **Princípios onivalentes:** são princípios universais, porque a partir dele podem se originar diversas proposições especiais. Estes são princípios contidos em todos os âmbitos do conhecimento, como o da identidade, ou da contradição;
- b) **Princípios plurivalentes ou regionais:** não têm a mesma abrangência que os onivalentes, pois são comuns apenas a certos grupos das ciências. Tais princípios são partilhados quando determinado grupo científico possui um denominador comum, à exemplo do próprio autor podemos citar o princípio *alterum non laedere*¹, que é aplicável tanto em ciências ético/morais quanto às ciências jurídicas, sendo que ambas procuram não prejudicar as pessoas.
- c) **Princípios monovalentes:** são proposições que servem à determinado campo científico. Também à exemplo do próprio autor tem-se a máxima “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que a ela desconhece”, aplicável no plano do dever-ser contido no direito.
- d) **Princípios setoriais:** são princípios que norteiam os diversos ramos em que determinada ciência se divide, como, por exemplo, o Direito Civil, Direito Penal, Direito Administrativo e etc.

Assim, o Direito Administrativo é norteado tanto por princípios próprios do direito público, assim como os que lhe são inerentes.

Ora, falando de princípios que regem a Administração Pública, precipuamente, podemos evidenciar dois que norteiam não somente a Administração, mas sim todo o Direito Público e que gozam de primazia: a **supremacia do interesse público sobre o particular** e a **legalidade**.

¹ *Alterum non laedere* ou *neminem laedere* significa “não lesar outrem”. Tal principiologia fundamenta a ideia de responsabilidade civil.

Tais princípios são deveras caros no exercício do poder de polícia realizado pela SPPREV em pensões militares como, por exemplo, quando ela age conforme previsão legal de modo a manter sob observância determinados critérios no procedimento de habilitação nas pensões, bem como na manutenção destas. Também se vê a sobreposição do interesse público em detrimento do particular ao verificarmos que, embora a pensão ostente caráter alimentar, lhe é contraposta a possível suspensão do benefício nos termos do artigo 60 da Lei nº 10.177/98, até que seja proferida a decisão administrativa, a fim de resguardar o erário público de danos irreversíveis.

Todavia, não são tão somente estes que figuram como princípios da Administração Pública, conforme podemos observar adiante segundo exposições de Di Pietro (2020, p. 91/110):

- **Legalidade:** suas ações são positivadas, isto é, todas previstas em lei, até mesmo a discricionariedade que a ela pode ser conferida;
- **Supremacia do interesse público:** o legislador, ao criar as leis que se aplicam ao Direito Público, inspira-se neste princípio, de tal modo que em tudo deve prevalecer o interesse público. Este princípio vincula toda a atividade da Administração Pública;
- **Impessoalidade:** há dois viesamentos a respeito deste princípio. Uns dizem que este se relaciona com a ideia de não beneficiamento de um administrado em detrimento de outrem, pois é o interesse público que deve prevalecer—observa-se a aplicação deste viés nos precatórios. Quanto ao segundo sentido, diz-se dos atos praticados pelo funcionário público que não devem ser creditados a ele, mas sim ao órgão ou entidade Administrativa que ele integra. A aplicação desta ótica pode ser verificada no § 1º do artigo 37 da Constituição Federal (CF) de 1988, que expressa a proibição de que conste **símbolos, nomes** ou **imagens** que possam caracterizar a promoção pessoal de servidores públicos ou autoridades em publicidade de serviços, obras e campanhas de órgãos públicos (DI PIETRO, 2020 p.95). Na prática, podemos citar a logomarca que o atual Governador do Estado de São Paulo e, então Prefeito da Cidade de São Paulo, João Dória, fez constar nos uniformes e utilitários de prestadores de serviços do programa “Cidade Linda”, projeto criado

em sua gestão. Em virtude deste ato, ele foi condenado por improbidade administrativa por determinação da 11ª Vara da Fazenda Pública da Capital, bem como teve sua condenação mantida pelos Desembargadores da 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo;

- **Presunção da legalidade:** presumem-se verdadeiros os fatos trazidos pela Administração, assim como legais todos os seus atos. Dessa forma, tem-se desde que se faça prova em contrário, que todos os seus atos sejam verdadeiros e praticados de forma legal. Nestes casos, inverte-se o ônus da prova;
- **Especialidade:** relaciona-se com a descentralização administrativa, que com o intuito de descentralizar determinados serviços públicos, o Estado cria entidades **especializadas** para isso delimitando, para tanto, suas funções, não cabendo em hipótese alguma o desvirtuamento destes limites por parte do ente;
- **Controle ou tutela:** decorre do anterior que, a fim de assegurar que tais entidades integrantes da Administração Indireta ajam sempre dentro dos limites impostos, a Administração Direta fiscaliza suas atividades. A autonomia, porém, dada aos entes descentralizados—conferida por meio de autonomia financeira, administrativa e fins próprios— é regra, sendo o exercício de controle exceção (DI PIETRO, 2020, p.96);
- **Autotutela:** é o controle que o ente exerce sobre seus próprios atos. Lhe é possível anular ou convalidar atos que, porventura, tenham vícios, bem como pode revogar atos tidos como inconvenientes ou inoportunos. Neste sentido, há a Súmula nº 346 do Supremo Tribunal Federal (STF) que preconiza que a Administração Pública goza de autoridade para declarar nulidade de seus próprios atos (BRASIL,1963), assim como também prevê a Súmula nº 473 do mesmo tribunal que, além de anular seus atos eivados de vícios, pode a Administração os revogar por conveniência ou oportunidade (BRASIL,1969). Também será possível verificarmos mais adiante o exercício deste princípio nas pensões militares da SPPREV, quando a autarquia identifica atos eivados de nulidade praticados por ela mesma, como, por exemplo, em atos de reversão de cotas entre irmãos ou concessão de benefícios às filhas

solteiras após o advento da Lei Federal nº 9.717/98 c/c a Lei nº 8.213/1991;

- **Hierarquia:** estruturação a que os órgãos públicos estão subsumidos, criando a partir disso, relações de coordenação e subordinação (o que ocorre na desconcentração). Deste princípio emana diversas prerrogativas, conforme elucidado por Di Pietro (2020, p.97):

“[...] a de rever os atos dos subordinados, a de delegar e avocar atribuições, a de punir; para o subordinado surge o dever de obediência. Com a instituição da súmula vinculante pelo artigo 103-A da Constituição Federal (acrescentado pela Emenda Constitucional nº 45/04, sobre reforma do Poder Judiciário), é estabelecida uma subordinação hierárquica dos órgãos do Judiciário ao Supremo Tribunal Federal; isto porque, se a decisão judicial contrariar ou aplicar indevidamente a súmula, o Supremo Tribunal Federal poderá cassá-la se acolher reclamação a ele dirigida, e determinar que outra seja proferida. A mesma subordinação ocorrerá com as decisões definitivas proferidas em ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual (art. 102, § 2º, da Constituição).”

- **Continuidade do serviço público:** pela essencialidade que decorre dos serviços públicos, extrai-se deste princípio importantes prerrogativas, tais quais: a)- vedação de greves em serviços públicos, sendo exercida, contudo, de forma relativa, pois a Constituição prevê em seu artigo 37, inciso VII que o direito a greve será exercido, nos limites e termos estabelecidos em lei; b)- a imprescindibilidade de institutos que assegurem o preenchimento de funções públicas temporariamente vagas, como, por exemplo, a delegação ou substituição; c)- impossibilidade da parte que celebra contrato com a Administração Pública de se utilizar do *exceptio non adimpleti contractus*²; d)- a possibilidade que goza a Administração de utilizar os equipamentos da empresa com quem firmou contrato, vislumbrando a continuidade da prestação de serviço público e até mesmo encampação.
- **Publicidade:** exige que os atos praticados pela Administração sejam amplamente divulgados, excetuando-se em hipóteses que a Lei preconize sigilo. Isto ocorre em processos administrativos de extinção

² Ou **exceção do contrato não cumprido**. Brocardo jurídico cuja essência se encontra nos artigos 476 e 477 do Código Civil, quanto à possibilidade do devedor de se isentar de prestações contratuais em virtude da outra parte não ter cumprido com o que lhe incumbia.

de pensão realizados pela São Paulo Previdência que, ao serem instaurados por meio de portaria e em suas demais publicações realizadas em edital, deve ser realizada uma adequação no nome da parte interessada deixando tão somente suas iniciais, tendo em vista que o processo visa extinguir benefício percebido mediante fraude. A ampla divulgação do nome da parte poderia lhe conferir constrangimento;

- **Moralidade:** se traduz no dever que possui a Administração de agir sempre com ética, honestidade e boa-fé, amoldando suas ações em conformidade com os valores da sociedade a que presta seus serviços;
- **Razoabilidade e proporcionalidade:** limite imposto à discricionariedade da Administração Pública, de forma que o agente público ao exercer sua faculdade discricionária proferindo sua decisão, e apesar de não transgredir nenhum dispositivo legal, deve observar quanto a “razoabilidade” de sua determinação. Ademais, é imprescindível que Administração estabeleça um equilíbrio entre seus meios e fins, de modo que é terminantemente vedada a imposição de obrigações e sanções desproporcionais e demasiadamente onerosas (DI PIETRO, 2020, p.107);
- **Motivação:** suas decisões devem ser motivadas, sendo demonstrados os motivos de fato e de direito que ensejaram seu posicionamento;
- **Eficiência:** este princípio pode ser visto sob duas óticas: em relação ao agente e em relação à Administração Pública. Ambos devem por meio de suas ações, exercícios laborais, organização, disciplina e etc., objetivar o melhor desempenho e resultados;
- **Segurança jurídica:** expressamente positivado no artigo 2º, *caput* da Lei Federal de Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99). Tal princípio visa resguardar os administrados de contraposições emanadas do poder estatal.

3. DO PODER DE POLÍCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Realizadas breves considerações acerca da Administração Pública, consideradas à presente pesquisa como oportunas, tendo em vista que o Poder de Polícia exercido pelos entes públicos decorre de toda essa estruturação, expõe-se a partir de agora sobre o poder que possui a Administração de limitar direitos e fiscalizar o cumprimento de obrigações.

Para o exercício de suas atividades a Administração Pública possui poderes-deveres que, conforme Nohara (2020; p.115), “permitem sobrepor o interesse público ao privado, de acordo com o princípio da supremacia do interesse público.”. A detenção destas prerrogativas é que lhe permite sobrepor o interesse coletivo ao individual.

Avulte-se que de forma alguma, estes poderes podem ser exercidos de modo abusivo pela Administração; devem figurar, tão somente, como instrumentos subsumidos aos deveres e finalidades estatais cujo objetivo seja o alcance do interesse coletivo. É o que justifica a perfeita junção do termo “dever” cumulado com a palavra “poder”, pois tais prerrogativas fazem parte das funções estatais.

São espécies de poderes administrativos (DI PIETRO, 2020, p.117):

- os advindos da hierarquia;
- discricionário;
- normativo;
- disciplinar;
- **de polícia.**

Sendo o **poder de polícia** a prerrogativa a ser distendida para os fins a que se destina a presente pesquisa, voltaremos nossas atenções a ele a partir deste momento.

3.1. Conceito e evolução histórica

No Brasil o termo “polícia” comumente está associado às corporações estatais que exercem poder repressivo sobre à população, zelando pela ordem e segurança

pública (NOHARA, 2020, p.141). Quando se verifica, contudo, sob o viés do Direito Administrativo, o poder de polícia se traduz na “atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público.” (DI PIETRO, 2020, p.151)

O Código Tributário Nacional conceitua legalmente o poder de polícia em seu artigo 78:

“Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.” (BRASIL, 1966)

De forma ampla, nas palavras de Cretella Junior ao citar Rivero “a polícia é o termo genérico com que se designa a força organizada que protege a sociedade, livrando-a de toda a *vis³ inquietativa*”; a atividade dos particulares em uma sociedade organizada, tem limites cujo traçado cabe às autoridades públicas (RIVERO apud CRETELLA, 1985, p.2).

Ainda conforme exposições de Cretella, o conceito do termo “polícia” compreende três aspectos inerentemente ligados a ele, os quais elucidam perfeitamente três indagações: “quem?”, “o que?” e “para que?”.

O seu primeiro elemento é subjetivo e diz respeito ao responsável pelo exercício de poder que é o Estado. A respeito de sua delegação à pessoa de direito privado sempre houve um pouco de dissidência jurisprudencial a este respeito. Ao passo que o Superior Tribunal de Justiça já entendia como possível tal delegação, em contraposição posicionava-se o Supremo Tribunal Federal, contudo, neste sentido, recentemente o STF firmou tese de repercussão geral por meio do RE 633782, julgado em 26/10/2020, no qual assentou-se o seguinte:

“É constitucional a delegação do poder de polícia, por meio de lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta de capital social majoritariamente público que prestem exclusivamente serviço público de atuação própria do Estado e em regime não concorrencial”. (STF – RE: 633782 MG, Relator: LUIZ FUX, Data de Julgamento: 26/10/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25/11/2020)

³ A palavra *vis* deriva do latim e tem por significado “violência”

Observa-se que, ainda que o egrégio Supremo Tribunal Federal tenha decidido de forma positiva quanto à delegação deste poder à pessoa de direito privado, permanece a preocupação de que o Estado seja detentor do seu exercício, pois segundo a decisão prolatada, é passível de delegação às pessoas de direito privado **desde que** sejam “**integrantes da Administração Pública indireta**” cujo capital social seja “**majoritariamente público**” e que prestem serviços de caráter exclusivamente “**público**”. O douto relator fez questão de evidenciar em sua decisão a característica eminentemente pública do poder de polícia e que, em que pese possa ser delegada, persiste em ser poder exclusivo do Estado e exercido com o fim predominantemente de interesse coletivo.

Quanto ao seu segundo elemento, este se relaciona com sua meta. Consoante com as palavras de Cretella, é a natureza teleológica do conceito a qual se relaciona intrinsecamente com o fim de se assegurar a paz, a ordem e a tranquilidade, tanto aos indivíduos como a toda a sociedade (CRETELLA, 1985, p.4). Assegura o autor que, inequivocamente, o seu fim justifica sua existência, pois em sua ausência, decerto, a polícia não existiria.

O terceiro elemento alberga como se dá o seu exercício de forma concreta. Consiste na prática de limitações voltadas a qualquer tipo de ato, fato ou qualquer atividade que tenha o condão de perturbar ou, efetivamente estorve a ordem pública.

Cumulando todos estes elementos o autor definiu de forma mais específica o conceito jurídico do termo “**polícia**”: “conjunto de poderes coercitivos exercidos pelo Estado sobre as atividades do cidadão mediante restrições legais impostas a essas atividades, quando abusivas, a fim de assegurar-se a ordem pública” (CRETELLA, 1985, p.4).

Não obstante utilizemos o vocábulo para definir a atividade coercitiva estatal, nem sempre esse foi o seu significado, na verdade, não havia qualquer liame com o sentido que atualmente fazemos uso.

O termo “polícia” advém do grego *politeia*, o qual simbolizava todas as atividades da cidade-estado então denominada como *polis*. Na Idade Média, entretanto, o termo *jus polítiae* relacionava-se ao poder que o príncipe detinha na época que apontava tudo o que era necessário à boa ordem da sociedade civil sob autoridade do Estado, em contraposição à ordem moral e religiosa, de competência exclusiva da autoridade eclesiástica (CRETELLA JÚNIOR, 1986 apud DI PIETRO, 2020, p.149).

Já no fim do século XV, o mencionado vocábulo volta a se referir às atividades do Estado que abarcavam os poderes amplos que tinha o príncipe, os quais quase que não possuíam limitações, haja vista que ele podia interferir na vida particular dos cidadãos, alcançando até mesmo, a vida religiosa destes sob a justificativa da manutenção da ordem pública (DI PIETRO, 2020, p.150).

Mais adiante se obteve a diferenciação de **polícia e justiça**. Ao passo que primeira compreendia normas proferidas pelo príncipe relativas à Administração e que não eram passíveis de apelação em Tribunais, a segunda relacionava-se às normas aplicadas por juízes e que estavam fora da ação do príncipe. Com o passar do tempo a prerrogativa do poder de polícia exercido pelo príncipe foi sendo restringida até que ela abarcasse somente as normas relativas à Administração. Assim, inaugura-se um dos principais fundamentos do Estado de Direito e, portanto, do Direito Administrativo e conseqüentemente da Administração Pública: o princípio da **legalidade**; até mesmo o príncipe tinha de se sujeitar às normas estatais, bem como o próprio Estado.

Inicialmente o Estado de Direito se desenvolveu sob influência de princípios do liberalismo, dentre os quais se compreendia o da **liberdade**. Tudo que viesse a interferir na liberdade dos cidadãos deveria ser exceção e não regra. A regra passava a ser o livre exercício dos direitos individuais, estes assegurados nas Declarações Universais de Direitos, também consignados em Constituições internas. O Estado só podia exercer sua força limitadora sobre direitos individuais em casos que estes viessem a perturbar, de alguma forma, a ordem social; a polícia administrativa possuía caráter de polícia de segurança (DI PIETRO, 2020, p.150).

Contudo, com a transformação do Estado Liberal em Estado Intervencionista, sua atuação passou a transpor o âmbito da segurança abarcando também a ordem econômica. À medida que o Estado adquire o status de garantidor de direitos sociais e desenvolvedor econômico, a esfera de atuação de seu poder de polícia em atividades privadas se estende (NOHARA, 2020, p.145).

“Se no período do Estado liberal, como enfoca Gordillo, era o indivíduo quem alegava o poder de polícia para sustentar que o Estado não poderia restringir o exercício de seus direitos e atividades, a partir da concepção não intervencionista vigente; no Estado social ou intervencionista, passou a ser o Estado o sujeito a alegar a noção de poder de polícia para legitimar o ajuste dos direitos individuais aos interesses coletivos, a partir do dirigismo estatal, que nos Estados Unidos foi posteriormente denominado de *directing power*, cuja manifestação mais peculiar no âmbito administrativo se concentrou no poder regulamentar.”(GODILHO apud NOHARA, 2020, p.145)

3.2. Áreas e meios de atuação

O Estado, ao exercer seu poder de polícia, pode fazê-lo em duas áreas: a administrativa e a judiciária. Segundo Di Pietro (2020, p.152), a linha que se pode identificar entre tais áreas de atuação, a fim de diferenciá-las, seria a natureza delas; enquanto a polícia administrativa possuiria caráter preventivo, a judiciária ostentaria natureza repressiva, ainda que tal diferenciação não possa se dar de forma absoluta, tendo em vista que a administrativa, em alguns casos, também pode agir de forma repressiva.

À proporção que a polícia administrativa incide sobre atividades, bens ou coisas, a judiciária incide sobre as pessoas; o primeiro subsume-se ao Direito Administrativo e o segundo ao Processual Penal e, embora a judiciária execute diversas atribuições emanadas de juízes, ela se vincula ao Poder Executivo.

Destarte, as atividades da polícia judiciária são praticadas por corporações especializadas como, por exemplo, a polícia civil, enquanto as da polícia administrativa são divididas entre diversos órgãos da Administração, aos quais a legislação confira tal prerrogativa de fiscalização.

Quanto aos seus meios de atuação, utilizando-se o termo “poder de polícia” de forma **abrangente**, isto é, incluindo tanto as atividades do Legislativo como do Executivo, podemos elencar:

- **Atos normativos:** decorrem da **lei**. Por meio de dispositivo legal serão criadas as **limitações administrativas**, de caráter geral e abstrato e que possuem efeito *erga omnes*, sendo aplicáveis às pessoas que se amoldarem à hipótese trazida. Do mesmo modo, as infrações, as sanções, as medidas preventivas e repressivas cabíveis serão trazidas em lei. Outrossim, o Poder Executivo pode baixar decretos, resoluções, instruções e etc, a fim de disciplinar a lei aos casos concretos;
- **Atos administrativos e operações materiais:** compreende medidas **preventivas** e **repressivas** para colocar a legislação em prática; as primeiras são meios que visam adequar o comportamento individual à lei e as segundas vislumbram coagir o transgressor quanto ao cumprimento da previsão legal (DI PIETRO, 2020, p. 153).

3.3. Das características e dos limites do poder de polícia

O poder de polícia possui algumas características, quais sejam:

- Discricionariedade;
- Coercitividade;
- Autoexecutoriedade;

A **discricionariedade** se manifesta quando a Administração Pública possui certa margem de liberdade em determinados casos. Sem dúvida é impossível para o legislador prever todas as situações do mundo concreto, desta forma, a lei concede certa liberdade à Administração quanto ao melhor momento de agir, os meios que pode se utilizar e, até mesmo, as sanções que poderão ser aplicadas cabendo a ela elegê-los. No entanto, importante ressaltar é que nem sempre o poder de polícia será discricionário, pois há casos em que a lei prevê exatamente a forma como se deve proceder, não sendo possível ao agente qualquer liberdade de escolha; chamamos essa previsão exata de **vinculação**. A Administração se encontra vinculada a determinada norma legal não cabendo a ela agir de forma diversa.

A despeito de possuir margem de escolha em alguns casos, não podemos falar em arbítrio da Administração. De acordo com Nohara (2020, p.152), mesmo que o ente resolva por indeferimento de algo, certamente o particular fará jus à motivação deste ato.

A **coercitividade** possui um liame insétil com a **autoexecutoriedade**, tendo em vista que necessária é a imposição das decisões da Administração e, em situações em que haja a injustificada resistência da parte, poderá o Estado fazer uso de sua força, esta por sua vez, quando invocada, deverá combater de forma proporcional à resistência apresentada (NOHARA, 2020, p.154).

Quanto a sua atribuição de **autoexecutoriedade**, traduz-se na prerrogativa que possui a Administração de praticar atos, utilizar seus meios e proferir suas decisões sem a necessidade de ser amparada de antemão pelo Judiciário. Desta feita, ela possui o condão de impor suas decisões sem qualquer intercessor.

A autoexecutoriedade pode se dividir em dois aspectos: o da **executoriedade**, através do qual a Administração faz uso de meios diretos de constrangimento, como,

por exemplo, a interdição de estabelecimentos; e o da **exigibilidade** em que a Administração se utiliza de meios indiretos para coação, como a cominação de multas.

Segundo Maria Sylvia Zanella Di Pietro, o poder de polícia além das características aludidas, possui outras duas: sua natureza de **atividade negativa** e sua **indelegabilidade** (DI PIETRO, 2020, p. 153).

A atividade negativa exercida pela Administração no exercício de seu poder de polícia, corresponderia ao obstáculo que ela impõe aos seus administrados, determinando que eles devem se abster de praticar algo, limitando para tanto, a conduta do particular.

Quanto a indelegabilidade do poder de polícia, diz-se sobre a impossibilidade do Estado de ceder essa prerrogativa às pessoas de direito privado, o que, contudo, sofre certa exceção, conforme se observa com o RE 633782/MG julgado, em 26/10/2020, citado anteriormente nesta pesquisa.

Quanto aos limites do exercício deste poder podemos citar algumas delimitações impostas por lei como, os limites quanto aos **fins**, à **forma**, à **competência**, ao **objeto** e ao **motivo**.

Em relação aos **fins**, a Administração Pública somente se utiliza de seu poder de polícia a fim de satisfazer o interesse público. Se no exercício desta prerrogativa o objetivo colimado pela Administração difira do interesse coletivo, o poder perde toda sua justificativa e essência, podendo incidir sobre a autoridade que se desviar de sua finalidade, o **desvio de poder**. Em casos que a Administração não se desvie da sua finalidade, mas exceda os meios que se utiliza para alcançá-lo, figura-se o **excesso de poder**.

Relacionando-se ao **objeto**, isto é, aos seus meios de ação, não pode o Poder Público utilizá-los da forma que bem entende, pautando-se na justificativa de que seu escopo é o interesse coletivo. Neste sentido podemos citar a Súmula nº 70 do Supremo Tribunal Federal (BRASIL, 1964) que preconiza que “é inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo”. Assim, estaria a Administração restringindo a liberdade do exercício de atividade econômica, vislumbrando tão somente o pagamento forçado de um tributo, ao passo que o Fisco possui meios mais adequados para tanto (NOHARA, 2020, p.156); o Estado deve observar os princípios da **razoabilidade** e **proporcionalidade** na consecução de seus fins— conforme trazido no subtítulo 2.1 desta pesquisa.

Quanto à **competência** e **forma** dos atos, em sua grande maioria, são vinculados. A Administração Pública só pode exercer suas atividades de poder de polícia se a legislação lhe der competência para tanto, do mesmo modo procede quanto à forma, pois se o dispositivo legal determina uma forma ou um procedimento específico para que o ato seja válido, deve a Administração realizar conforme lhe enuncia a lei.

Por fim, o **motivo** corresponde às razões de fato e de direito que dão aval à Administração Pública de praticar determinado ato. A conjectura de direito são as disposições legais que sustentam juridicamente o ato, já o pressuposto de fato é o conjunto de circunstâncias, fatos, atos, acontecimentos que impulsionam o Poder Público a praticar este ato (NOHARA, 2020, p. 199).

4. DO EXERCÍCIO DO PODER DE POLÍCIA PRATICADO PELA SPPREV NAS PENSÕES MILITARES

4.1. A São Paulo Previdência

A São Paulo Previdência, comumente conhecida pela sigla 'SPPREV' é uma Autarquia do Governo do Estado de São Paulo criada pela Lei Complementar nº 1.010/2007, sendo ela responsável pela gerência do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS) e do então Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado— tal sistema de proteção social militar era anteriormente tido como Regime Próprio de Previdência Militar(RPPM), contudo, fora modificado com o advento da Lei Federal nº 13.954/2019.

Vinculada à Secretaria de Orçamento e Gestão (SÃO PAULO, 2021), tem por incumbência administrar o pagamento de pensões e aposentadorias da Administração Pública Direta e Indireta do Estado de São Paulo; os servidores da Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas, do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública também estão subsumidos ao seu sistema. A sua criação se deve a necessária otimização de sua gestão adequando os benefícios previdenciários às regras fixadas pela legislação federal para o regime próprio de previdência social, bem como a minimização de gastos e um eficaz emprego de seus recursos/receitas arrecadadas.

Dispõe o artigo 3º da Lei 1.010, de 01 de junho de 2007 a respeito da competência da autarquia, *in verbis*:

“Artigo 3º - A SPPREV tem por finalidade administrar o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos titulares de cargos efetivos - RPPS e o Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo - RPPM, cabendo-lhe:

I - a administração, o gerenciamento e a operacionalização dos regimes;

II - a concessão, pagamento e manutenção dos benefícios assegurados pelos regimes;

III - a arrecadação e cobrança dos recursos e contribuições necessários ao custeio dos regimes;

IV - a gestão dos fundos e recursos arrecadados; e

V - a manutenção permanente do cadastro individualizado dos servidores públicos ativos e inativos, dos militares do serviço ativo, dos agregados ou licenciados, da reserva remunerada ou reformado, e respectivos dependentes, e dos pensionistas.” (SÃO PAULO, 2007)

A Autarquia destina-se somente ao pagamento de aposentadoria e pensões de servidores públicos civis e militares do Estado de São Paulo, sendo terminantemente proibida sua atuação em demais áreas da Seguridade Social.

Sua criação vislumbrava à adequação do sistema previdenciário dos servidores públicos do Estado de São Paulo aos novos dispositivos legais⁴ que, à época, trouxeram consigo diversas mudanças. Toda essa modificação culminou com a substituição do Instituto de Previdência do Estado de São Paulo (IPESP), entidade autárquica cuja incumbência era a gestão da previdência própria dos servidores públicos e aposentadoria dos militares do Estado, e que hoje é responsável pela gestão da previdência dos escreventes, serventuários, auxiliares das serventias não oficializadas do Estado, dos cartórios e dos ofícios de Justiça, bem como dos Advogados e Economistas. Os primeiros figuram como segurados obrigatórios, ao passo que os últimos, advogados e economistas, são segurados facultativos. Outrossim, o acrônimo “IPESP” passou a ter outro significado: Instituto de Pagamentos Especiais de São Paulo.

Objetivando a uniformização da gestão das previdências de regime próprio, a SPPREV teve transferida para si, da Caixa Beneficente Militar (CBPM), a gestão das pensões relacionadas aos policiais militares do Estado de São Paulo. A entidade ainda persiste, contudo, tem por função a gerência de assistência médica voltada aos policiais e seus dependentes, sendo que, tudo que tinha por característica previdenciária foi transferindo à São Paulo Previdência.

4.2. O Regime Próprio de Previdência Militar

Como dito no subtítulo precedente, a SPPREV é gestora do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos civis e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo, o que nos faz certamente depreender que ambos se tratam de regimes previdenciários diferentes e, portanto, devem ser regidos por regras que lhe são próprias. Preconiza a Constituição Federal (CF) de 1988:

⁴ Mudanças advindas da própria Constituição de 1988 e com as Emendas Constitucionais n. 20/1998, n. 41/2003 e n. 47/2005. Também importante é a Lei n. 9.717/1998 que elucida as regras de instituição dos regimes próprios de entes federados, assim como a Lei 10.887/2004 que é a principal lei ensejadora da criação da São Paulo Previdência.

“Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 1º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8º; do art. 40, § 9º; e do art. 142, §§ 2º e 3º, cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3º, inciso X, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores.

§ 2º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for fixado em lei específica do respectivo ente estatal.

§ 3º Aplica-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios o disposto no art. 37, inciso XVI, com prevalência da atividade militar.”

A diferenciação havida entre o servidor público civil e entre o militar já estava contida na redação original da Constituição Federal, sendo que a Emenda Complementar nº 19/1998, deixou ainda mais bem delineada a linha separatista entre os regimes. (PIRES, p.03)

Segundo Álvaro Lazzarini, é inequívoca a desigualdade jurídica que há entre o servidor público civil e o militar. A afirmação não vislumbra evidenciar alguma depreciação de um em comparação ao outro, mas sim demonstrar de forma diáfana que há diferença entre estes servidores do Estado. Exige-se de um servidor público civil que no exercício de suas funções, submeta-se aos princípios da eficiência, da probidade, do interesse público e tantos outros que regem a Administração Pública, ao passo que os militares devem não tão somente se subsumir a tais princípios, mas devem ainda doar muito mais de si, quando, por exemplo, firma seu juramento solene de empenhar sua vida para a defesa da sociedade e de sua Pátria. (LAZZARINI, 2005, p.7)

A necessária separação dos regimes, ainda em conformidade com as exposições de Lazarini (2005, p.8), se deu em respeito às situações que lhe são inerentes.

4.3. Persecução Administrativa: a averiguação

A Supervisão de Apoio Judicial de Pensão Militar (SJP)—parte da Diretoria de Benefícios Militares (DBM) e componente do Núcleo de Inteligência Previdenciária (NIP)—, hoje incumbida pelas persecuções administrativas nas pensões militares da SPPREV, utiliza-se de diversos meios para alcançar o seu escopo, qual seja: a adequação das condutas de seus administrados à previsão legal.

Em grande parte, a supervisão se empenha em promover investigações em face de beneficiários que recebem na qualidade de filhas solteiras, cônjuges e companheiras, mas também pode promover tais diligências em desfavor de filhos inválidos e incapazes, estes últimos, entretanto, de forma menos corrente (SPPREV, 2019, p.19).

As manutenções e as concessões de pensões militares do Estado de São Paulo, encontram-se regidas pela Lei Estadual nº 452/1974—em sua redação original para os militares falecidos antes da vigência da Lei Complementar nº 1.013/2007 e, com alterações desta última, para os falecidos após sua vigência. Há algumas manutenções de pensões que são regidas pelo Decreto 34.438/1958, para os militares que vieram à óbito antes do advento da Lei Estadual nº 452/1974.

A comumente denominada “**averiguação**” será o meio pelo qual a SPPREV desenvolverá seu poder de polícia em pensões militares a fim de auscultar determinado beneficiário. Normalmente, tal procedimento objetiva constatar a existência de união estável estabelecida pelos administrados após o óbito do instituidor do benefício, o que, segundo a legislação vigente, é terminantemente vedado, conforme se observa adiante (PA., 2009, p.24):

Lei nº 452/1974 em sua redação original:

Artigo 8º - São beneficiários obrigatórios:

- I - o cônjuge sobrevivente;
- II - os filhos varões, menores de 21 anos ou, se estiverem frequentando curso de nível superior, menores de 25 anos, bem assim os inválidos;
- III - as filhas solteiras, menores de 25 anos, ou inválidas;
- IV - as filhas viúvas ou desquitadas, se inválidas e sem meios de subsistência;
- V - a companheira do contribuinte solteiro, viúvo ou desquitado, se com ele conviveu durante mais de cinco anos, dispensado o requisito de tempo, se dessa união houver filhos ressaltado, na razão da metade, o direito que competir a seus filhos;
- VI - os pais do contribuinte solteiro, desde que vivam sob sua dependência econômica e não existam outros beneficiários obrigatórios.

Artigo 19 - Extingue-se o direito do beneficiário à percepção da pensão, além de nos casos expressamente previstos por esta lei:

I - por morte;

II - pelo casamento;

III - pela cessação da incapacidade temporária;

IV - pela aquisição de meios de subsistência por beneficiários que o sejam em razão de dependência econômica;

V - por expressa renúncia. (SÃO PAULO, 1974, grifo nosso)

Lei nº 452/1974 com alterações da Lei Complementar 1.013/2007:

Artigo 8º - São dependentes do militar, para fins de recebimento de pensão: (NR)

I - o cônjuge ou o companheiro ou companheira, na constância, respectivamente, do casamento ou da união estável; (NR)

II - os filhos, de qualquer condição ou sexo, de idade igual à prevista na legislação do regime geral da previdência social e não emancipados, bem como os inválidos para o trabalho e os incapazes civilmente, esses dois últimos desde que comprovadamente vivam sob dependência econômica do militar; (NR)

III - os pais, desde que comprovadamente vivam sob dependência econômica do militar, e não existam dependentes das classes mencionadas nos incisos I ou II deste artigo, ressalvado o disposto no parágrafo § 3º deste artigo. (NR)

Artigo 10 - A perda da qualidade de dependente dar-se-á em virtude de: (NR)

I - falecimento, considerada para esse fim a data do óbito; (NR)

II - não cumprimento de qualquer dos requisitos ou condições estabelecidos nesta lei; (NR)

III - matrimônio ou constituição de união estável. (NR)

Parágrafo único - Aquele que perder a qualidade de dependente não a restabelecerá. (NR) (SÃO PAULO, 1974, grifo nosso)

Igualmente, parte de tais averiguações vislumbram verificar, nos casos de concessão, a constância do respectivo casamento ou união estável à época do óbito militar, requisito imprescindível para a habilitação no benefício (inciso I do artigo 8º da Lei nº 452/1974, com alterações); a despeito de realizar tais persecuções para a concessão, a SJP o faz à título de auxílio à Supervisão de Concessão e Pagamento de Benefício Militar (SCP). Mas nem por isso a atividade se torna menos importante, na verdade é tão relevante quanto, tendo em vista que por meio destas perquirições a Autarquia pode evitar a habilitação indevida, poupando dessa forma, recursos e esforços burocráticos.

Tais diligências podem se dar de *ex officio* ou por provocação. Na primeira possibilidade, por exemplo, pode o agente público, extrair relatório do sistema refinando por tipo de beneficiário (idade, qualidade etc) e, com base nestes dados, pesquisar cada um deles de ofício; já no segundo caso a Administração é provocada para realizar a persecução por meio de denúncia.

Nos casos em que a averiguação se inicia de ofício, o agente só irá dar prosseguimento as perquirições caso seja constatada alguma irregularidade (o nascimento de um filho após o falecimento do militar, fotografias em rede social e etc.), já em situações decorridas de denúncia, o agente obrigatoriamente dará continuidade, registrando todas as investigações e emitindo, por fim, seu relatório (SÃO PAULO, 2010).

Após a denúncia ou constatação de possível fraude o servidor irá **autuar** o expediente, lavrando um auto de infração e colocando tudo num processo, dando início as demais persecuções, as quais consistem num aparato de informações retiradas de diversos meios.

São colhidas informações acerca do beneficiário no sistema interno da SPPREV, a fim de fazer constar no processo o *status* de seu benefício, isto é, se está vigente, suspenso ou extinto, pois caso sua quota já se encontre extinta e, sejam colhidos indícios que demonstrem possível fraude cometida **antes** de sua extinção, o processo administrativo vislumbrará a análise tão somente do *animus* com que agiu o interessado ao perceber sua quota indevidamente. Ademais, o endereço que declara perante a Autarquia em seus recadastramentos também deve constar no procedimento a fim de comparar com o do suposto companheiro e constatar possível domicílio em comum.

O recadastramento deve ser realizado todos os anos pelo beneficiário, normalmente, no mês de seu aniversário, pois a não realização dessa formalidade acarretará a suspensão de seu benefício até que ele seja realizado. Em tal processo o interessado deve declarar o endereço de sua residência atual, bem como deve informar se convive ou não em união estável e, em casos positivos, apontar o tempo abarcado por tal relação (SPPREV, 2020?). O recadastramento além de instrumento de atualização de dados, compreende uma medida preventiva por meio da qual a SPPREV vislumbra a adequação da conduta do beneficiário ao dispositivo legal.

Tendo sido anexado aos autos as informações internas, dá-se prosseguimento ao feito realizando-se pesquisas na Central de Registro Civil (CRC), Facebook, Instagram, Cadastro de Domicílio Tributário, Junta Comercial do Estado de São Paulo (JUCESP), E-Saj, Telelistas, pesquisas livres no Google e ofícios a órgãos externos. Essas pesquisas, em sua grande maioria, serão capazes de demonstrar se houve fraude ou não (SPPREV, 2018, p.7).

Para que seja mais inteligível o papel de cada um desses instrumentos, discorreremos a seguir acerca deles:

- **Central de Registro Civil (CRC):** acesso direto à sistema que integra os cartórios de Registros de Pessoas Naturais, sendo possível consultar certidões de nascimento, casamento e óbito, extremamente relevantes

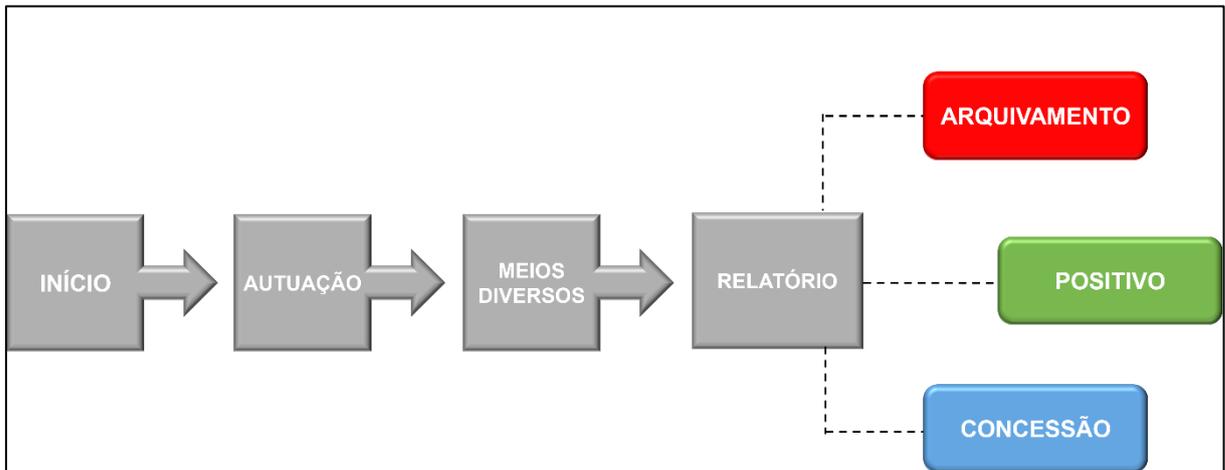
para a averiguação. A partir dele se pode verificar possíveis companheiros (as) com quem o beneficiário possa ter gerado um filho;

- **Facebook e Instagram:** as redes sociais figuram como meios muito eficientes em casos de união estável e, até mesmo, a fim de comprovar a constância do casamento ou da união estável. Diversas fotografias da beneficiária em companhia de seu suposto companheiro e comentários de terceiros perante o casal os qualificando como “**família**”, são indícios de grande valia e reforçam alguns dos requisitos do conceito legal de união estável, quais sejam: **publicidade do relacionamento e objetivo de constituir família;**
- **Cadastro de Domicílio Tributário:** o HOD é um sistema da Receita Federal em que o agente possui acesso direto, assim como o CRC. O servidor consegue consultar o último endereço declarado pela beneficiária e por seu suposto companheiro (ou militar em casos de verificação da constância do casamento ou união) à Receita. O escopo é constatar se há ou não convergência de endereços;
- **JUCESP:** pesquisas nas juntas comerciais. Deve-se levar em consideração o Estado em que reside o interessado, tendo em vista que os estados possuem juntas diversas. A junta comercial do Estado de São Paulo disponibiliza gratuitamente certidões simplificadas das empresas. Ao emitir uma certidão simplificada, o servidor consegue verificar o endereço que o indivíduo tenha informado como sendo o de sua residência;
- **E-Saj:** sistema virtual dos tribunais de justiça do Estado de São Paulo em que o agente consegue verificar processos em que o beneficiário ou seu companheiro figuram como parte. Em alguns andamentos processuais, como ordem de citação, por exemplo, podem constar o suposto endereço da parte, o que pode servir de prova no procedimento de averiguação. Deve-se levar em consideração o Estado em que o investigado reside, porque assim como as juntas, cada Estado possui o seu sistema;
- **Órgãos externos:** o agente pode enviar ofícios a diversos órgãos ou até mesmo a pessoas, solicitando algumas informações sobre o averiguado

e/ou seu suposto companheiro. O mais utilizado é o DETRAN, que fornece o endereço declarado pela parte ao órgão; o INSS, cartórios, igrejas, hospitais e empresas em que as partes prestam serviços laborais podem também figurar como destinatários dos ofícios (artigo 26 da Lei 10.177/1998);

- **Telelistas e pesquisas livres:** busca-se a coincidência de números telefônicos ou endereços e, até mesmo, publicações na internet, como blogs, por exemplo.

Figura 1 - Fluxograma da Averiguação



Fonte: O autor (2021)

Todas essas informações irão compor um expediente administrativo que, ao fim, demonstrar-se-á capaz (ou não) de evidenciar de forma inequívoca a alegada fraude. Hoje, tal expediente é realizado em ambiente virtual com a instalação do SP SEM PAPEL, “plataforma corporativa para a produção, tramitação, gestão e controle de processos / documentos digitais, que garante a classificação dos documentos no ato de sua produção de acordo com a Política Estadual de Arquivos.” (SPSEMPAPEL, 2021)

Em procedimentos que o agente queira complementar as buscas, poderá remeter o expediente à Célula de Apoio da Diretoria de Benefícios Militares que é composta por servidores responsáveis em realizar diligências externas no endereço do beneficiário, de seu companheiro ou do militar já falecido. Nestes casos, pessoas

que moram nas proximidades do endereço (vizinhos) são entrevistados e têm seus depoimentos colhidos e reduzidos a termo.

Ao findar as buscas e, entendendo como exauridos os meios disponíveis, o servidor responsável redigirá um relatório expondo todas as informações colhidas durante o procedimento, devendo propor ao final: pelo arquivamento, caso não tenham restado como frutíferas as buscas; pelo prosseguimento do feito para instauração de processo administrativo, em conjuntura que haja fortes indícios de irregularidades; ou ainda, nos casos de concessão, o encaminhamento à SCP para análise do setor responsável.

Em situações que constem informações extremamente relevantes e que apontem reais indícios de irregularidades, o servidor finalizará o caso como positivo. Tais procedimentos serão remetidos à Consultoria Jurídica da SPPREV (CJ) para a análise dos Procuradores do Estado, os quais emitirão um parecer recomendando a instauração de processo administrativo, caso entendam como exauridos e suficientes os instrumentos utilizados⁵, a complementação das pesquisas em situações que entendam como fracos os indícios coligidos ou ainda, poderão recomendar o arquivamento do procedimento caso entendam como exauridos e insuficientes, por ora, os meios utilizados e disponíveis.

4.4. A averiguação em números

Sendo a **publicidade** um dos princípios que regem a Administração Pública, fica a SPPREV obrigada a disponibilizar anualmente seu balancete, bem como os critérios e parâmetros utilizados, a fim de manter seu equilíbrio financeiro e atuarial (SÃO PAULO, 2007). Neste sentido dispõe a Lei Complementar 1.010/2007:

Artigo 3º - A SPPREV tem por finalidade administrar o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos titulares de cargos efetivos - RPPS e o Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo - RPPM, cabendo-lhe:

[...]

§ 1º - Na consecução de suas finalidades a SPPREV atuará com independência e imparcialidade, visando o interesse público, observados os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade e eficiência.

⁵ Sobre a melhor elucidação das informações que podem figurar no expediente para a constatação de união estável, consultar Apelação nº 1014785-09.2016.8.26.0577 da 13ª Câmara de Direito Público do Estado de São Paulo julgada, em 18/12/2019.

Artigo 29 - A SPPREV disponibilizará ao público, inclusive por meio de rede pública de transmissão de dados, informações atualizadas sobre as receitas e despesas do RPPS e do RPPM, bem como os critérios e parâmetros adotados para garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial. (SÃO PAULO, 2007)

Destarte, todos os anos a SPPREV publica seu relatório de atividades, descrevendo as medidas de gerência que adotou ao decorrer do ano, bem como o DRAA (Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial); estes documentos nos auxiliam a ter ao menos uma ideia parcial dos resultados gerados pelas averiguações. Senão vejamos:

Tabela 1- Quantidade de averiguações finalizadas por ano SPPREV

ANO	POSITIVOS	NEGATIVOS	TOTAL
2017	198	224	422
2018	124	104	228
2019	74	61	135
2020	*	*	*

* Não foram fornecidos os números no relatório de 2020, tão somente o valor economizado no ano de R\$ 181.045.000,00 (cento e oitenta e um milhões e quarenta e cinco mil reais)

Fonte: SPPREV, Relatório de Atividades 2017/ 2018/ 2019/ 2020

Tabela 2 - Média salarial e valores mensais dos pensionistas militares do Estado de São Paulo

ANO	TOTAL PENSIONISTAS	MÉDIA SALARIAL	VALOR DA FOLHA MENSAL
2017	38.130	R\$ 4.701,43	R\$ 179.265.478,49
2018	38.399	R\$ 4.624,72	R\$ 177.584.781,87
2019	33.159	R\$ 5.659,33	R\$ 187.657.681,47
2020	29.121	R\$ 6.598,94	R\$ 192.167.794,27

Fonte: SPPREV, DRAA 2017/2018/2019/2020

Aquele que tende a analisar os números de averiguações instauradas em comparação com a quantidade de beneficiários, poderá concluir que a persecução administrativa não possui qualquer relevância ou talvez, pouco impacto financeiro, contudo, não devemos nos ater somente nesta discrepância quantitativa.

Utilizando-se dos números brutos disponibilizados podemos ter uma ideia aproximada da relevância desta empreitada. Especulemos que uma beneficiária foi extinta em dezembro de 2018. No ano seguinte, em 2019, com seu benefício excluído da folha e, levando em consideração a média salarial bruta deste ano evidenciada na tabela acima, seria gerada uma economia de R\$ 67.911,96 (sessenta e sete mil, novecentos e onze e noventa e seis centavos); em que pese São Paulo seja um estado de grande potência econômica, o valor não é irrisório.

Suponhamos ainda que, após a análise de boa-fé, a Autarquia estabeleça que o interessado tenha de ressarcir aos cofres públicos os valores percebidos indevidamente nos anos de 2018 e 2017. Ora, tendo em consideração os valores disponibilizados, pode-se calcular aproximadamente o ressarcimento de R\$ 107.289,08 (cento e sete mil, duzentos e oitenta e nove e oito centavos); isso de um único beneficiário, agora imaginemos cem beneficiários nas mesmas condições, seria uma enorme economia!

Olhando de forma mais ampla, levando em consideração a economia gerada pela extinção e o possível ressarcimento aos cofres públicos de valores recebidos irregularmente, podemos levantar a bandeira em defesa desta atividade tão importante caso nos pautemos numa justificativa financeira.

Quanto a pouca quantidade de averiguações abertas e finalizadas, podem existir diversos fatores. Talvez se dê em virtude da pouca mão-de-obra empregada para a função, bem como outras questões que podem incidir sobre o andamento ininterrupto da atividade, como, por exemplo, a pandemia de COVID-19 que se iniciou em março de 2020 e os servidores necessitaram de um íterim considerável para se adaptar às condições que lhes sobrepujavam.

Avulte-se, todavia, que conquanto sejam poucas as averiguações autuadas, mais da metade delas são finalizadas como positivas, isto é, são finalizadas em desfavor do beneficiário, ante a constatação de fortes indícios de irregularidades—ressalvado o ano de 2017 em que os positivos expressam aproximadamente 47% (quarenta e sete por cento). Desta feita, denota-se satisfatório os meios utilizados.

4.5. Do processo administrativo

Após o envio dos expedientes finalizados como positivos à CJ da SPPREV e, entendendo o Procurador, emissor do parecer, como exauridos e suficientes os meios

utilizados para a averiguação, dar-se-á prosseguimento ao feito, instaurando-se o procedimento administrativo em conformidade com a situação que se lhe apresenta. Avulte-se que em estrita observância à **legalidade**, deverá o douto procurador emitir um parecer **motivado** (artigo 4º da Lei 10.177/1998), apresentando para tanto, os motivos de direito e de fato que ensejaram sua recomendação naquele sentido.

Igualmente, além dos princípios elencados no capítulo 2 desta pesquisa, o processo administrativo deverá observar princípios que lhe são próprios, conforme elucidado por Di Pietro (2020, p.815-824):

- **Oficialidade:** assegura a possibilidade da instauração e as demais fases do processo se dar por iniciativa da própria Administração, bem como rever suas decisões;
- **Obediência à forma e aos procedimentos** (comumente denominado como **princípio do informalismo**): o processo administrativo, apesar de formal, não fica adstrito a um formalismo rígido como os judiciais;
- **Princípio da gratuidade:** a regra é a gratuidade dos atos processuais, ressalvadas as onerosidades previstas em lei;
- **O da ampla defesa e do contraditório:** deve ser dado ao administrado a possibilidade de exercer sua defesa;
- **Atipicidade:** não obstante a lei traga previsão de um fato ou ato que tenha caráter antijurídico, elas não são descritas com precisão;
- **Pluralidade de instâncias:** assim como o judicial que se sujeita à dupla jurisdição, no âmbito administrativo as decisões podem ser revistas por superior hierárquico;
- **Princípio da economia processual:** servindo o processo como instrumento legal, suas exigências devem ser adequadas e proporcionais aos fins colimados;
- **Princípio da participação popular:** este princípio tem uma ligação inerente com o Estado Democrático de Direito e está contido no Preâmbulo da Constituição Federal de 1988, bem como proclamado no parágrafo único de seu artigo 1º. Embora não tenha sido expressamente mencionado na Lei 9.784/1999, está contido em vários instrumentos que

facilitam a participação do cidadão como, por exemplo, o direito à informação, as regras a respeito da publicidade, a consulta pública e etc.

Em casos que a interessada já percebe o benefício, mas tardiamente se verifica que ela não se encontrava na constância do casamento ou união estável, deve-se instaurar procedimento de invalidação, tendo em vista que a pensão, desde o ato de concessão, denota-se irregular; já em situações em que a beneficiária deixa de ostentar os requisitos legais no decorrer do recebimento da pensão, será instaurado procedimento de extinção.

Sempre norteada pelo princípio da legalidade, a SPPREV terá de se ater no andamento de seus procedimentos quanto a forma estabelecida pela Lei 10.177/1998—podendo em alguns aspectos ser flexível como, por exemplo, alguns prazos processuais—, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública do Estado de São Paulo sob pena de nulidade, como bem observamos no subtítulo 3.3 deste trabalho que elenca os limites do poder de polícia.

No decorrer do procedimento administrativo, a beneficiária se encontrará regida pelos termos da lei que vigiam à época do óbito do instituidor do benefício, de modo que se o militar faleceu em 1983, a beneficiária se enquadrará na Lei 452/1974 em sua redação original, já se o ex-servidor teve seu óbito datado à 2015, a interessada se encontrará subsumida aos termos da Lei 452/1974 com alterações da Lei Complementar 1.013/2007.

A verificação de quando se deu o óbito do militar para a subsunção legal da interessada, nada mais do que é a manifesta aplicação do princípio *tempus regit actum*⁶. A consagração da observância deste princípio em pensão por morte se dá pela aplicação da inteligência da Súmula 340 do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que dispõe que “a lei aplicável à concessão de pensão previdenciária por morte é aquela vigente na data do óbito do segurado” (BRASIL, 2007).

Neste mesmo sentido podemos citar a jurisprudência abaixo:

RECURSO INOMINADO. FAZENDA PÚBLICA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. INSURGÊNCIA RECURSAL DA PARTE RÉ. PARANÁ PREVIDÊNCIA. PENSÃO POR MORTE. FALECIMENTO DO SEGURADO EM 1983. APLICABILIDADE DA LEI VIGENTE NA DATA DO ÓBITO. PRINCÍPIO DO TEMPUS REGIT ACTUM. INTELIGÊNCIA DA SÚMULA 340 DO STJ. AUTORA QUE SE ENQUADRA NA HIPÓTESE DE BENEFICIÁRIA

⁶ Expressão jurídica cujo significado é “o tempo rege o ato”.

PREVISTA NA LEI Nº 4.766/63. FILHA SOLTEIRA E SEM RENDA PRÓPRIA. CONJUNTO PROBATÓRIO QUE COMPROVAM A CONDIÇÃO ALEGADA. SENTENÇA MANTIDA POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. APLICAÇÃO DO ART. 46 DA LEI 9.099/95. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. (TJPR – 4ª Turma Recursal – 0007017-30.2018.8.16.0004 – Curitiba – Rel.: Juiz Leo Henrique Furtado Araújo – J. 14.12.2020)
(TJ – PR – RI: 00070173020188160004 PR 0007017-30.2018.8.16.0004 (Acórdão), Relator: Juiz Leo Henrique Furtado Araújo, Data de Julgamento: 14/12/2020, 4ª Turma Recursal, Data de Publicação: (15/12/2020)

Quanto a incidência deste princípio nas pensões militares da SPPREV, houve algumas dúvidas em relação aos interessados que, embora possuíssem seus benefícios regidos pela Lei 452/1974 em sua redação original, tiveram (e têm!) suas pensões extintas em razão de constituição de união estável após o óbito do instituidor, mesmo que não haja tal hipótese expressa no aludido diploma legal.

Neste sentido, houve hesitação por parte da SPPREV ao constatar irregularidades em dois benefícios percebidos pela então atriz Maitê Proença, a qual figurava como beneficiária em duas pensões, ambas na qualidade de filha solteira, em decorrência da morte de seus pais que eram servidores públicos.

A Autarquia encaminhou à Procuradoria Administrativa do Estado de São Paulo diversos questionamentos, dentre os quais, se a constituição da união estável geraria a extinção do benefício para as filhas solteiras constituídas como beneficiárias antes da entrada em vigor da Lei Complementar nº 1.012/2007, que passou a prever expressamente, em legislação estadual, a hipótese de perda da condição de pensionista em virtude de união estável (PA, 2009, p.21).

Quanto a isso, o procurador entendeu como totalmente aplicável a previsão do instituto da união estável como fato impeditivo à manutenção das pensões destas beneficiárias. Segundo o relator, não se trata de trazer a aplicação da lei de forma retroativa, mas sim de mera observância legal às hipóteses de perda da condição de dependente a ela antecedente; em alguns casos não devemos nos prender à literalidade da Lei, mas dela extrair o seu escopo colimado. O efeito extintivo, contudo, gera a interrupção do pagamento do benefício somente a partir do ato administrativo que reconheça a existência da alegada união (PA, 2009, p. 22).

Igualmente, após a averiguação da constituição da união estável, se frutífera, ensejará a instauração de regular processo administrativo, cujo procedimento será pautado na Lei Estadual nº 10.177/1998 (PA, 2009, p.24).

Durante o mencionado procedimento, em observância a **forma** prescrita, deverá a Administração Pública garantir em todo o tempo, nos termos da lei que regula o processo administrativo no Estado de São Paulo, o contraditório e a ampla defesa (artigo 22 da Lei 10.177/1998).

No sentido de se tornar o passo-a-passo mais compreensível, o demonstramos a partir de um fluxograma exposto a seguir:

Figura 2- Fluxograma processo administrativo nas pensões militares da SPPREV



Fonte: Adaptado da Lei 10.177/98 (1998)

O que se tem é um procedimento a ser seguido pela Autarquia nestes processos, atendo-se sempre aos prazos (apesar de possível flexibilização) e dando **publicidade** a todos os seus atos por meio de publicações no Diário Oficial do Estado de São Paulo (Executivo 1), em conformidade com o preconizado no artigo 4º da Lei 10.177/98.

Se porventura, a parte interessada após a intimação da decisão final, manifestar-se em fase recursal, serão acrescentados outros atos, de modo que suas alegações recursais serão remetidas para análise da CJ. Caso a Consultoria entenda como perfeitamente balizada e legal a decisão da DBM, remeterá o processo para análise e decisão final do Presidente da SPPREV, o qual, via de regra, irá de encontro à recomendação da CJ (artigos 37 ao 51 da Lei 10.177/1998).

Por fim, publica-se a decisão no Diário Oficial do Estado de São Paulo, cientificando-se a parte interessada e encaminhando o processo à Supervisão de Manutenção de Pensão Militar (SMP) para a elaboração das planilhas, a fim de se fazer possível a cobrança administrativa dos valores indevidamente percebidos— nestes casos, claro, deve ser constatada a má-fé na fase de análise do *animus*⁷.

4.6. Invalidação: o exercício do princípio da autotutela

Além dos procedimentos de extinção ou invalidação em virtude da constatação da não constância da união estável ou casamento à época do óbito do militar, há também procedimento sob incumbência da DBM que tem por objetivo invalidar (ou anular) benefícios eivados de nulidade em decorrência da não observação de dispositivo legal. Nestes casos o erro foi cometido pela Administração e não pelo administrado.

O advento da Lei 9.717/1998 trouxe consigo, em seu artigo 5º, a vedação aos Regimes Próprios de Previdência dos Militares dos Estados e do Distrito Federal de conceder benefícios distintos daqueles previstos no Regime Geral de Previdência Social, contidos no artigo 16 da Lei nº 8.213/1991. Outrossim, o inciso XII e o § 4º do artigo 24 da CF/88 preconizam que, mesmo que haja concorrência entre a União, Estados e Distrito Federal para legislar sobre matéria previdenciária, há prevalência de Lei Federal sobre a Lei Estadual para normas de caráter geral (SPPREV, 2017, p.2).

Nesta perspectiva, a SPPREV não poupou esforços e revisou os benefícios concedidos após a vigência do aludido dispositivo, invalidando os atos que concederam as pensões às filhas solteiras de militares falecidos após 28/11/1998.

Essa autonomia que dispõe a Autarquia de rever os seus próprios atos advém do exercício do princípio da **autotutela**, por meio do qual ela pode anular ou convalidar atos que possuam vícios ou revogar atos inconvenientes ou inoportunos.

Destarte, a SPPREV realizou de *ex officio*, a partir do ano de 2012, revisões em sede administrativa das pensões concedidas após a vigência da 9.717/1998; foram revistas tanto as concessões realizadas pelo IPESP e pela CBPM, realizadas até 06/07/2007, como pela própria SPPREV concedidas após essa data.

⁷ Neste sentido, verificar a Apelação Cível 1038620-46.2016.8.26.0053 da 5ª Câmara de Direito Público do Estado de São Paulo julgada, em 07/11/2019.

Aproximadamente 8.500 (oito mil e quinhentos) benefícios foram revistos (SPPREV, 2017, p. 2).

Nesse trabalho revisional foram respeitadas as concessões realizadas há mais de 10 (dez) anos, conforme previsão decadencial para o exercício da autotutela no âmbito do Estado de São Paulo contida no artigo 10 da Lei Estadual nº 10.177/1998.

Contudo, quanto a aplicação deste prazo decadencial, havia um pouco de dissidência jurisprudencial como bem aponta o douto Juiz de Direito do Estado de São Paulo, Alexandre Jorge Carneiro da Cunha Filho (2019, p.26). Alguns juízes consideravam o prazo quinquenal trazido por legislação federal (Lei nº 9.784/1999), e outros, o prazo decenal preconizado na já mencionada Lei Estadual nº 10.177/1998, estes últimos sob o embasamento que somente se aplica o prazo da lei federal diante de ausência de lei específica, o que, no caso em questão, não ocorre.

Em decisão recente, todavia, o STF por meio da ADI 6.019, declarou como inconstitucional o prazo decenal trazido pela Lei 10.177/1998 em seu artigo 10. Avultouse que mesmo sendo declarada sua inconstitucionalidade, a decisão trouxe consigo a proposição que seus efeitos fossem modulados, conforme se verifica na ementa abaixo:

Direito constitucional e administrativo. Ação direta de inconstitucionalidade. Prazo decadencial para o exercício do poder de autotutela pela Administração Pública estadual. 1. Ação direta contra o art. 10, I, da Lei nº 10.177/1998, do Estado de São Paulo, que estabelece o prazo decadencial de 10 (dez) anos para anulação de atos administrativos reputados inválidos pela Administração Pública estadual. 2. Lei estadual que disciplina o prazo decadencial para o exercício da autotutela pela administração pública local não ofende a competência da União Federal para legislar sobre direito civil (art. 22, I, CF/1988) ou para editar normas gerais sobre licitações e contratos (art. 22, XXVII, CF/1988). Trata-se, na verdade, de matéria inserida na competência constitucional dos estados-membros para legislar sobre direito administrativo (art. 25, § 1º, CF/1988). 3. O dispositivo impugnado não viola os princípios constitucionais da segurança jurídica e da razoabilidade. O prazo decenal não é arbitrário e não caracteriza, por si só, instabilidade das relações jurídicas ou afronta às legítimas expectativas dos particulares na imutabilidade de situações jurídicas consolidadas com o decurso do tempo. Esse é, inclusive, o prazo prescricional geral do Código Civil (art. 205) e de desapropriação indireta (Tema 1.019, STJ), dentre outros inúmeros exemplos no ordenamento jurídico brasileiro. 4. Sem embargo, o prazo quinquenal consolidou-se como marco temporal geral nas relações entre o Poder Público e particulares (v., e.g., o art. 1º do Decreto nº 20.910/1932 e o art. 173 do Código Tributário Nacional), e esta Corte somente admite exceções ao princípio da isonomia quando houver fundamento razoável baseado na necessidade de remediar um desequilíbrio entre as partes. 5. Os demais estados da Federação aplicam, indistintamente, o prazo quinquenal para anulação de atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis aos administrados, seja por previsão em lei própria ou por aplicação analógica do art. 54 da Lei nº 9.784/1999. Não há fundamento constitucional que justifique a situação excepcional do Estado de São Paulo, impondo-se o tratamento

igualitário nas relações Estado-cidadão. 6. A presente ADI foi ajuizada somente em 2018 e o art. 10, I, da Lei nº 10.177/1998 vem sendo aplicado há décadas pela Administração Pública paulista, tendo servido de base à anulação de diversos atos administrativos. A declaração de nulidade, com efeitos ex tunc, do dispositivo ora impugnado acarretaria enorme insegurança jurídica no Estado de São Paulo, com potencial de (i) refazimento de milhares de atos administrativos cuja anulação já se consolidou no tempo, (ii) ampla e indesejável litigiosidade nas instâncias ordinárias e (iii) provável impacto econômico em momento de grave crise financeira que assola o país, tendo em vista que os atos anulados haviam produzido efeitos favoráveis aos administrados. 7. Desse modo, impõe-se a modulação dos efeitos desta decisão (art. 27 da Lei nº 9.868/1999), para que (i) sejam mantidas as anulações já realizadas pela Administração até a publicação da ata do julgamento de mérito desta ação direta (23.04.2021), desde que tenham observado o prazo de 10 (dez) anos; (ii) seja aplicado o prazo decadencial de 10 (dez) anos aos casos em que, em 23.04.2021, já havia transcorrido mais da metade do tempo fixado na lei declarada inconstitucional (aplicação, por analogia, do art. 2.028 do Código Civil); e (iii) para os demais atos administrativos já praticados, seja o prazo decadencial de 5 (cinco) anos contado a partir da publicação da ata do julgamento de mérito desta ação (23.04.2021). 8. Procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade do art. 10, I, da Lei nº 10.177/1998, do Estado de São Paulo, modulando-se os efeitos na forma acima descrita. (ADI 6019, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 12/05/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-134 DIVULG 05-07-2021 PUBLIC 06-07-2021)

A estrita observância a tal prazo, assim como a necessária uniformização em seu estabelecimento, se dá pela necessária instauração de **segurança jurídica** no âmbito do patrimônio jurídico dos administrados, pois decerto essa atividade traz grandes incômodos à vida particular dos beneficiários. Segundo Di Pietro, a fixação de prazo para a Administração Pública para o exercício de sua autotutela é a figuração conjunta dos princípios da **segurança jurídica**, da **boa-fé** e da **proteção à confiança**:

O artigo 54 da Lei nº 9.784/99 agasalhou uma hipótese em que é possível a aplicação dos três princípios, quando estabelece que “o direito da Administração anular os atos administrativos de que decorram efeitos favoráveis para os destinatários decai em cinco anos, contados da data em que foram praticados, salvo comprovada má-fé”. Trata-se de mais uma hipótese em que o legislador, em detrimento do princípio da legalidade, prestigiou outros valores, como o da segurança jurídica, nos aspectos objetivo e subjetivo; também prestigiou o princípio da boa-fé quando, na parte final do dispositivo, ressaltou a hipótese de ocorrência de má-fé. (DI PIETRO, 2020, p.115)

A aplicação da segurança jurídica também pode ser verificada na ação de **modulação** dos efeitos que o STF se utiliza em suas ações de Declaração de Inconstitucionalidade, neste sentido esclarece Alexandre de Moraes ao citar a decisão

do egrégio tribunal na ADI 3.462, cuja relatora foi a douta Ministra Carmem Lúcia (2021, p. 866):

“O Supremo Tribunal Federal decidiu que “o sistema pátrio comporta a modulação de efeitos, sem que isso signifique violação ao texto constitucional”, afirmando que “a sua adoção decorreria da ponderação entre o Estado de Direito na sua expressão legalidade e na sua vertente segurança jurídica”. Ressaltou, ainda, “que o procedimento da modulação seria bifásico, escalonado e progressivo: o julgamento que se faz sobre o mérito da constitucionalidade e aquele referente à modulação de efeitos”, ou seja, “ocorreriam duas apreciações autônomas e distintas, sendo que a segunda – a qual envolveria a questão da modulação – tem como pressuposto a declaração prévia de inconstitucionalidade”.

5. CONCLUSÃO

Em que pese o poder de polícia no âmbito de pensões militares da São Paulo Previdência seja aplicável a um pequeno contingente de administrados que compõe seu quadro de beneficiários, seu exercício não se mostra menos importante. Certamente que a economia gerada ao Estado por meio desse trabalho já é de grande valia, o que, contudo, não seria suficiente para expressarmos como é valorosa a sua prática neste setor.

Sua importância se traduz em exposições que vão além de números: se personifica na carga valorativa que o exercício deste poder carrega. A busca incessante e prioritária pelo interesse público e o reforço ao princípio *alterum non laedere*, evidenciam o seu valor de forma inequívoca.

Nos desdobramentos de suas atividades, assim como no exercício de seu poder de polícia, deve a SPPREV agir com estrita observância a todos os princípios que a ela se impõe. Ainda que seja óbvia esta afirmação, quando nos debruçamos no estudo da aplicação destes princípios no âmbito de suas pensões militares, conseguimos verificar de forma diáfana como a Autarquia, ao praticar seus atos, age com unicidade procedimental para alcançar seus fins.

Ao instaurar suas averiguações submete-se à legalidade. Na estrita observância do procedimento administrativo submete-se à forma prescrita. Da emissão dos pareceres de sua Consultoria Jurídica, bem como nas decisões administrativas, observam a motivação, figurando esta tanto como um princípio que rege a Administração Pública como um dos limites do poder de polícia.

A verificação da aplicação destes princípios neste setor nos transporta do mundo teórico ao prático, ajudando-nos compreender como tudo isso pode se dar na realidade.

Quanto aos meios utilizados para o exercício desta prerrogativa nas pensões, podemos constatar que se demonstram aptos, porque, embora os números de averiguações autuadas se mostrem exíguos se comparados aos números de beneficiários, a quantidade de positivos finalizados é satisfatória, pois figuram mais de 50% (cinquenta por cento) do total dos números repassados. O que se verifica, na verdade, em nosso ponto de vista, é a insuficiência, não dos meios, mas talvez da quantidade de servidores que são dispensados para a empreitada; mais mão-de-obra

poderia fazer com que a quantidade de averiguações instauradas fosse proporcional a quantidade de beneficiários.

Do mesmo modo, acordos realizados entre os órgãos públicos externos os quais a Autarquia se socorre para obter informações, seriam de grande valia, assim como ocorre com o CRC e o Cadastro de Domicílios Tributários que o agente possui acesso direto aos sistemas.

Por fim, concluímos acertada afirmação de Rudolf Von Inhering (2017, p.53) de que “a lei não é mera teoria, mas uma força viva”. Devemos lutar por sua constante observância e manutenção, não cabendo, decerto, tal incumbência somente ao Estado, mas a todo indivíduo que faz valer o exercício de sua cidadania, construindo sempre uma sociedade justa e igualitária.

REFERÊNCIAS

AQUINO, Marcelo. Procuradoria Geral do Estado de São Paulo. **Dispõe sobre a percepção de pensão mensal por silhas solteiras de servidores falecidos, que adquiriram o direito ao benefício anteriormente à entrada em vigor da Lei Complementar nº 698/92 e a constituição de união estável após a aquisição do benefício. Considerações sobre o instituto da união estável e sua evolução no direito brasileiro, máxime após o advento da Constituição de 88.** Parecer Administrativo, nº 104, de 23 de julho de 2009. Relator: Marcelo de Aquino. Unidade Central de Recursos Humanos, São Paulo. Disponível em:

<http://www.recursoshumanos.sp.gov.br/pareceres/pareceres%20diversos/PA%20-%20104%20-%202009.pdf>. Acesso em: 07 nov. 2021.

AUTUAR; *In* Léxico: dicionário de língua portuguesa. Léxico, [2017]. Disponível em: <https://www.lexico.pt/autuar/>. Acesso em: 04 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** 05 out. 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Decreto Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Câmara dos Deputados, Brasília, 25 fev. de 1967. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-norma-actualizada-pe.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Diário Oficial da União.** Brasília, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 29 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.** Presidência da República Casa Civil. Rio de Janeiro, 04 set. 1942. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm. Acesso em: 17 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 5.172, 25 de outubro de 1966. **Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios.** Divisão de Orçamento, Finanças e Contabilidade. Brasília, 25 out. 1966. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.htm. Acesso em: 11 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. **Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências.** Diário Oficial da União. Brasília, 25 de julho de 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8213cons.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.717, 27 de novembro de 1998. **Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.** Diário Oficial da União. Brasília, 28 nov. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9717.htm. Acesso em: 10 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Diário Oficial da União. Brasília, 01 de fev. de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 09 out. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula nº 340. A lei aplicável à concessão de pensão previdenciária por morte é aquela vigente na data do óbito do segurado.** Superior Tribunal de Justiça, Brasília, DF, ano 2007. Publicada em 13 ago. 2007. Disponível em: http://www.coad.com.br/busca/detalhe_16/2203/Sumulas_e_enunciados. Acesso em: 07 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 633782- MG.** Requerente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais e outro. Requerida: os mesmos. Relator: Ministro Luiz Fux. Minas Gerais, 26 de outubro de 2020. Supremo Tribunal Federal. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=RE%20633782&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true&origem=AP. Acesso em: 23 de out. de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 70. É inadmissível a interdição de estabelecimento como meio coercitivo para cobrança de tributo. Supremo Tribunal Federal,** Brasília, DF, ano 1964. Aprovada em 13 dez. 1963. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula70/false>. Acesso em: 29 out. 2021.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Os cânones do direito administrativo.** Revista de Informação Legislativa. Brasília, n. 97, p. 5-52, jan./mar. 1988, 25 v. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181819>. Acesso em: 19 out. 2021.

CRETELLA JUNIOR, José. **Polícia e Poder de Polícia.** Revista de informação legislativa. Brasília, n. 88, p. 105-128 out./dez. 1985, 22 v. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/181650/000420250.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 23 out. 2021.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. **Controle de legalidade do ato administrativo e a segurança jurídica: o caso do cancelamento das pensões de filhas solteiras.** São Paulo, n. 47, p. 23-33, jan./fev. 2019, 18 v. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_boletim/bibli_bol_2006/Cad-Juridicos_n.47.pdf. Acesso em: 10 out. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 33. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2020. *E-book*. Disponível em:

[https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530989736/epubcfi/6/10\[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4\]!/4](https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530989736/epubcfi/6/10[%3Bvnd.vst.idref%3Dhtml4]!/4). Acesso em: 11 nov. 2021.

FILHO, Marcos Augusto Teixeira de Souza. **A previdência social e a desigualdade: um estudo do regime próprio de previdência do Estado de São Paulo**. Orientador: Celso Takashi Yokomiso, 2021. TCC (Bacharel em Ciências Atuariais)- Universidade Federal do Estado de São Paulo, São Paulo, 2021.

Disponível em:

<https://repositorio.unifesp.br/bitstream/handle/11600/61796/TCC.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 10 out. 2021.

IHERING, Rudolf Von. **A luta pelo direito**. Der Kampf ums recht. 3ª ed. São Paulo: Editora Hunter Books, 2012.

JUSTIÇA MANTÉM CONDENAÇÃO DE DORIA POR IMPROBIDADE, MAS NEGA PERDA DE MANDATO. s.l. 13 set. 2019. Isto é. Disponível em: Ex-prefeito João Doria usou 'Cidade Linda' para 'pretensão eleitoral', diz juíza. <https://istoe.com.br/tag/cidade-linda/>. Acesso em: 25 out. 2021.

LAZZARINI, Alvaro. **Regime próprio de previdência para os militares estaduais**. Jus Brasil. s.l. [2005] . Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/7658/regime-proprio-de-previdencia-para-os-militares-estaduais/2>. Acesso em: 09 nov. 2021.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do Estado**. – 35. ed. – São Paulo : Editora Saraiva Educação, 2019. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553610020/pageid/0>. Acesso em: 01 nov. 2021.

MORAES, Alexandre de, **Direito constitucional**. – 37. ed. – São Paulo : Editora Atlas, 2021. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597027648/pages/recent>. Acesso em: 10 nov. 2021.

NOHARA, Irene. **Direito administrativo**– 10. ed. – São Paulo: Editora Atlas, 2020. *E-book*. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788597025262/pages/recent>. Acesso em: 01 nov. 2021.

PORFÍRIO, Francisco. **Liberalismo**. Mundo Educação. s.l. [20–]. Disponível em: <https://mundoeducacao.uol.com.br/historiageral/liberalismo.htm>. Acesso em: 24 de out. de 2021.

SÃO PAULO PREVIDÊNCIA. **DRAA 2017**: São Paulo: SPPREV, 2017.

SÃO PAULO PREVIDÊNCIA. **DRAA 2018**: São Paulo: SPPREV, 2018.

SÃO PAULO PREVIDÊNCIA. **DRAA 2019**: São Paulo: SPPREV, 2019.

SÃO PAULO PREVIDÊNCIA. **DRAA 2020**: São Paulo: SPPREV, 2020.

SÃO PAULO PREVIDÊNCIA. **Relatórios de atividades 2017**: São Paulo: SPPREV, 2017.

SÃO PAULO PREVIDÊNCIA. **Relatórios de atividades 2018**: São Paulo: SPPREV, 2018.

SÃO PAULO PREVIDÊNCIA. **Relatórios de atividades 2019**: São Paulo: SPPREV, 2019.

SÃO PAULO PREVIDÊNCIA. **Relatórios de atividades 2020**: São Paulo: SPPREV, 2020.

SÃO PAULO PREVIDÊNCIA. São Paulo, c2010, *Home Page*. Disponível em: <http://www.spprev.sp.gov.br/index.aspx>. Acesso em: 12 nov. 2021.

SÃO PAULO. Decreto nº 65.936, de 19 de agosto de 2021. **Dispõe sobre as alterações de denominação de Secretarias de Estado e transferências que especifica e dá providências correlatas**. Diário Oficial do Estado de São Paulo, São Paulo, 20 de agosto de 2021. Disponível: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2021/decreto-65936-19.08.2021.html>. Acesso em: 26 de out. 2021.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.010, de 01 de junho de 2007. **Dispõe sobre a criação da SÃO PAULO PREVIDÊNCIA - SPPREV, entidade gestora do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos - RPPS e do Regime Próprio de Previdência dos Militares do Estado de São Paulo – RPPM**. Diário Oficial. São Paulo, 02 de junho de 2007. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2007/lei.complementar-1010-01.06.2007.html>. Acesso em: 11 nov. 2021.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 1.013, de 06 de julho de 2007. **Altera a Lei n. 452, de 2 de outubro de 1974, e o Decreto-lei n. 260, de 29 de maio de 1970**. Diário Oficial. São Paulo, 07 de julho de 2007. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2007/lei.complementar-1013-06.07.2007.html>. Acesso em: 10 out. 2021.

SÃO PAULO. Lei nº 10.177, de 30 de dezembro de 1998. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Estadual**. Diário Oficial. São Paulo, 31 de dezembro de 1998. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1998/lei-10177-30.12.1998.html>. Acesso em: 10 out. 2021.

SÃO PAULO. Lei nº 452, de 02 de outubro de 1974. **Institui a Caixa Beneficente da Polícia Militar, estabelece os regimes de pensão e de assistência médico-hospitalar, e dá outras providências**. Diário Oficial. São Paulo, 03 de outubro de 1974. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1974/lei-452-02.10.1974.html>. Acesso em: 10 out. 2021.

SÃO PAULO. Portaria do Diretor Presidente, de 26 de maio de 2010. **Institui a ouvidoria na São Paulo Previdência – SPPREV**. Diário Oficial. São Paulo, 29 de

maio de 2010. Disponível em: <http://www.spprev.sp.gov.br/legislacao.aspx>. Acesso em: 10 out. 2021.

VIEIRA, Tiago. **A principiologia do direito do trabalho e sua correspondência constitucional**. Revista Jus Navigandi, Teresina, abr. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/57308>. Acesso em: 17 out. 2021