



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ**  
**ÓRGÃO ESPECIAL**

**Autos nº. 0036989-81.2023.8.16.0000**

**Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 0036989-81.2023.8.16.0000 IncResDemRept**  
**1ª Vara da Fazenda Pública de Londrina**  
**requerente(s): ESTADO DO PARANÁ**  
**requerido(s):**  
**Relator: Desembargador Miguel Kfouri Neto**

**INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. SERVIDOR PÚBLICO DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL. PROPOSTA DE TEMA SOBRE O *ITER* PROCEDIMENTAL E A DATA DE INÍCIO DE EFEITOS DO ATO CONCESSIVO DE PROMOÇÃO OU PROGRESSÃO, CONFORME DISPÕE A LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 231/2020. APRESENTAÇÃO DE LISTA COM 712 (SETECENTOS E DOZE) AÇÕES AJUIZADAS, SENDO QUE APENAS 1 (UMA) TRAMITA EM VARA DA FAZENDA E O RESTANTE NOS JUIZADOS ESPECIAIS. INEXISTÊNCIA DE CONTROVÉRSIA INSTALADA. FORMAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA AMPLAMENTE DOMINANTE NOS JUIZADOS ESPECIAIS. TENTATIVA DE UTILIZAR IRDR COMO MEIO RECURSAL. PRETENSÃO DE MODIFICAR ENTEDIMENTO NAS TURMAS RECURSAIS. INVIABILIDADE. EXISTÊNCIA DE VIAS APROPRIADAS. ATUAL CENÁRIO INCAPAZ DE SUSCITAR OFENSA À ISONOMIA E SEGURANÇA JURÍDICA. EXISTÊNCIA DE ÚNICA AÇÃO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA E QUE JÁ FOI AFETADA COMO PARADIGMA. ÓRGÃOS FRACIONÁRIOS QUE SEQUER TIVERAM OPORTUNIDADE DE DEBATER A QUESTÃO. SITUAÇÃO QUE NÃO SE COADUNA COM O INSTITUTO DE IRDR. NECESSIDADE DE PRÉVIO AMADURECIMENTO DAS DISCUSSÕES NOS ÓRGÃOS FRACIONÁRIOS. DOUTRINA E PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS. VEDAÇÃO DE USO PREVENTIVO DO IRDR. RISCO POTENCIAL DE CONTROVÉRSIA FUTURA. ALEGAÇÃO IMPRÓPRIA PARA O IRDR, QUE EXIGE CONTROVÉRSIA CONCRETA E EFETIVA. CAUSA-PILOTO INADEQUADA. AÇÃO AJUIZADA ANTES DA ENTRADA EM**



**VIGOR DA LEGISLAÇÃO QUESTIONADA. AUSÊNCIA DE DEBATE SOBRE A QUESTÃO. FUNGIBILIDADE INVIÁVEL. REQUISITOS NÃO PREENCHIDOS. INCIDENTE NÃO CONHECIDO.**

- 1. A admissibilidade do incidente de resolução de demandas repetitivas está condicionada ao preenchimento simultâneo dos requisitos elencados nos artigos 976 e 978 do Código de Processo Civil, quais sejam, (a) efetiva repetição de processos que contenham controvérsia, (b) questão unicamente de direito, (c) risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica e (d) competência do órgão para julgar o recurso, a remessa necessária ou o processo originário afetado.**
- 2. Suscitante que propõe temática referente ao *iter* procedimental e a data de início de efeitos do ato concessivo de promoção ou progressão, conforme a Lei Complementar Estadual nº 231/2020.**
- 3. A existência de uma única ação em grau recursal, já afetada para formação de precedente vinculante sem que as Câmaras Cíveis tenham se pronunciado anteriormente, demonstra o açodamento na utilização do instituto, que não é sucedâneo recursal, tampouco meio processual preventivo.**
- 4. É necessária a prévia maturação da questão de direito nos órgãos fracionários, após múltiplos julgamentos, onde os aspectos da matéria tenham sido exaustivamente debatidos nos órgãos julgadores, a ponto de que o dissenso realmente possa interferir na segurança jurídica do sistema.**
- 5. No âmbito dos Juizados Especiais, no qual tramitam quase a totalidade das ações ajuizadas, as Turmas Recursais formaram jurisprudência amplamente majoritária, incapaz de ensejar risco à isonomia ou segurança jurídica, pelo que sequer há controvérsia relevante instalada.**
- 6. A causa-piloto selecionada, a única ação existente em grau recursal no Tribunal de Justiça, é inservível para servir de paradigma, haja vista que ajuizada antes da vigência da lei questionada e na qual não houve discussão e amplo debate entre as partes sobre os pontos ora questionados pelo autor.**
- 7. O incidente, da forma proposta pelo suscitante, não pode ser admitido no atual cenário, porque inexistente divergência atual e concreta estabelecida que comprometa a isonomia e a segurança jurídica.**

**INCIDENTE NÃO ADMITIDO**



Vistos, relatados e discutidos estes autos de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 0036989-81.2023.8.16.0000, do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em que é suscitante o **ESTADO DO PARANÁ** e, interessados, **UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA e SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE LONDRINA (ASSUEL)**.

Trata-se de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 0036989-81.2023.8.16.0000, suscitado pelo **ESTADO DO PARANÁ** nos autos de Apelação Cível nº 0071281-55.2020.8.16.0014, em razão da apontada repetição de processos contendo controvérsia sobre a mesma questão de direito, qual seja, necessidade do cumprimento do *iter* procedimental que culmina com ato concessivo de promoção ou progressão e a vedação de efeitos retroativos, conforme dispõe a Lei Complementar Estadual nº 231/2020.

Em suas razões afirma o suscitante, em síntese: **a)** há decisões conflitantes acerca da sequência procedimental necessária para o ato concessivo de progressão ou promoção, disposto no artigo 13 e artigos 36 a 65 da Lei Complementar Estadual nº 231/2020; **b)** há decisões da Vara da Fazenda Pública que consideram o termo inicial dos efeitos funcionais e financeiros das promoções e progressões a partir da publicação do ato concessivo, vedada a retroação de efeitos, citando os autos nº 0071281-55.2020.8.16.0014, autos nº 0033070-89.2021.8.16.0021 e autos nº 0002088-60.2022.8.16.0182; **c)** no entanto, há decisões contrárias, que entendem que o ato concessivo é meramente declaratório e, portanto, os efeitos financeiros iniciam-se antes do ato concessivo, citando os autos nº 0021088-80.2021.8.16.0182, autos nº 0032658-82.2021.8.16.0014, autos nº 0000302-28.2022.8.16.0134, autos nº 0012641-74.2021.8.16.0030 e autos nº 0004598-51.2021.8.16.0030, todos dos Juizados Especiais; **d)** a Lei Complementar Estadual nº 231/2020 trouxe uma norma geral, aplicável a todas as carreiras, e dispositivos específicos que acrescentam nas mais diversas leis de carreira os mesmos requisitos desta norma geral; **e)** a norma geral é o artigo 13 da Lei Complementar Estadual nº 231/2020, que determina como requisitos para progressão ou promoção (i) a existência de disponibilidade orçamentária e financeira para a despesa, (ii) a existência de vaga na classe ou nível superior e (iii) a publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo; **f)** o direito à promoção ou progressão apenas está integrado ao patrimônio jurídico do servidor após a publicação do ato concessivo, que é o momento que surtem os efeitos financeiros decorrentes, portanto, ato constitutivo; **g)** os requisitos específicos para as mais variadas carreiras estão dispostos nos artigos 36 a 65 da Lei Complementar Estadual nº 231/2020 e abrangem as carreiras da Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados, auditores fiscais, EMATER, Secretaria da Saúde, IAPAR, Secretaria da Educação, PMPR, Polícia Civil, Peritos, Agentes Fazendários, Advogados, Procurador e agentes do Quadro Próprio do Poder Executivo, em todos prevendo que a promoção e progressão dependerão de comprovação da disponibilidade orçamentária e financeira e efeitos financeiros somente a partir da publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo; **h)** há pelo menos 623 (seiscentos e vinte e três) ações em tramitação e mais 2 (duas) ações coletivas que debatem o tema, a discussão é meramente de direito e há risco à isonomia, de modo que os requisitos para a admissão do IRDR estão presentes; **i)** os requisitos trazidos pela Lei Complementar Estadual nº 231/2020 são necessários para a aquisição do direito ao avanço funcional, não bastando apenas os requisitos que já existiam nas leis funcionais; **j)** a Lei Complementar Estadual nº 231/2020 inseriu os mesmos requisitos nas leis das carreiras citadas para que não se pudesse argumentar



prevalência dos requisitos que estão nas leis funcionais sobre a norma geral, vale dizer, os requisitos constam não apenas na norma geral, mas também nas próprias leis funcionais; **l)** a pretensão do autor é evitar a retroação dos efeitos financeiros, pois a lei exige a sequência do *iter* procedimental para o ato de concessão; **m)** há ações judiciais que partem da existência de um ato concessivo, cujos efeitos elas pretendem ver retroagirem, porém, a lei indica que este ato é um dos requisitos para a aquisição do direito, sendo ele o termo final exigido, decorrente da natureza constitutiva do ato concessivo, citando o enunciado da Súmula nº 19/TJPR; **n)** a partir da entrada em vigor da Lei Complementar Estadual nº 231/2020, os requisitos antigos não são suficientes, devendo-se observar os novos requisitos, de modo que o *iter* procedimental e a vedação da retroação devem ser respeitados; **o)** dispor sobre os requisitos de promoção e progressão de servidores é de competência do Chefe do Executivo Estadual, nos termos do artigo 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “c”, da Constituição Federal, e artigo 66, caput, incisos I e II, da Constituição Estadual; o do Paraná, de modo que a Lei Complementar Estadual nº 231/2020, ao optar pela natureza constitutiva do ato de concessão, está em conformidade constitucional; **p)** a constituição do direito pela ultimação de um *iter* procedimental já era a regra para diversas carreiras, inclusive fora do âmbito do Poder Executivo, o que se fez foi generalizar a necessidade de um procedimento constitutivo, estendendo-a para promoções e progressões que outrora eram consideradas automáticas; **q)** a Lei Complementar Estadual nº 231/2020 procurou dar máxima efetividade às regras constitucionais de direito financeiro, propiciando equilíbrio orçamentário e financeiro ao Estado, o que não se confunde com meros efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que foi objeto do Tema 1075/STJ; **r)** a tese do referido Tema 1075/STJ cuida de ato omissivo e infralegal, tendo sido fixado o entendimento de que a própria Lei de Responsabilidade Fiscal ressalva as concessões funcionais decorrentes de lei, sem tratar, todavia, de requisitos adicionais que não guardam relação com o limite de gastos; **s)** a Administração não se vale da Lei de Responsabilidade Fiscal para negar promoção e progressão, de sorte que a tese fixada pelo Superior Tribunal de Justiça, que parte da premissa de que estão “atendidos todos os requisitos legais”, não guarda relação com o ato concessivo disposto na Lei Complementar Estadual nº 231/2020 (mov. 1.1).

Em face dessa fundamentação, o Estado do Paraná pugna pela admissão do IRDR, com a consequente suspensão dos processos em trâmite que versem sobre a mesma controvérsia. No mérito, pugna pela fixação da seguinte tese jurídica:

“Com o advento da Lei Complementar Estadual 231/2020, a aquisição do direito ao avanço funcional nas carreiras do Poder Executivo apenas ocorre após ultimação do *iter* procedimental nela previsto, com a publicação do decreto concessivo –ou do ato concessivo devidamente delegado (nos termos do art. 13-A) –, a partir do qual se operam os efeitos funcionais e financeiros do avanço, não cabendo retroação de efeitos”.

Juntou documentação (mov. 1.2/1.12).

O Núcleo de Gerenciamento de Precedentes - NUGEP emitiu parecer pela admissão do incidente, considerando que a matéria afeta grande parte dos 150.000 (cento e cinquenta mil) servidores do Poder Executivo do Estado do Paraná, que há controvérsia estabelecida sobre a data dos efeitos financeiros e que não é caso de prevenção a ser veiculada por incidente de assunção de competência – IAC (mov. 8.1).

Na sequência, a 1º Vice-Presidente deste Tribunal de Justiça efetuou juízo positivo de admissibilidade prévia do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, tendo em vista o preenchimento dos requisitos legais autorizadores, quais sejam: a) efetiva repetição de processos; b) questão unicamente de direito; c) risco à isonomia e segurança jurídica e, d) existência de recurso a ser julgado nesta instância (mov. 12.1).



Os autos foram distribuídos a esta Relatoria (mov. 28.1) e, na sequência, o Estado do Paraná retornou aos autos pedindo medida cautelar incidental para se suspender a tramitação de todas as ações que versem sobre a matéria até que o Órgão Especial realize, ao menos, o juízo de admissibilidade colegiado, argumentando que: **a)** a grande parte das ações está em trâmite nos Juizados Especiais, que imprimem julgamentos céleres às demandas; **b)** a suspensão garante o tratamento isonômico de todos os servidores que ajuizaram demandas; **c)** a suspensão garante, também, o resultado útil do processo, prevenindo que alguns servidores se beneficiem da tramitação célere dos Juizados Especiais; **d)** constam já 962 (novecentos e sessenta e duas) ações judiciais, o que representa risco também à segurança jurídica e considerável impacto aos cofres públicos (mov. 34.1). Juntou relação atualizada dos processos em tramitação (mov. 34.2).

Conclusos, este Relator houve por bem deferir a tutela de urgência, determinando “de modo excepcional e provisório, a SUSPENSÃO de todos os processos em trâmite que versem sobre o objeto deste IRDR, até o juízo de admissibilidade pelo Órgão Especial” (mov. 36.1).

Após, a Procuradoria-Geral de Justiça apresentou parecer pela não admissão do IRDR, argumentando, em síntese, que: **a)** não se verifica a existência concreta e atual de julgados divergentes aptos a subsidiar o exigido risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica; **b)** em consulta ao acervo de jurisprudência dessa Corte, constata-se a inexistência de entendimento repetitivo e divergente sobre Lei Complementar Estadual nº 231/2020, tendo as Turmas Recursais se alinhado pela inaplicabilidade da referida legislação, enquanto os órgãos fracionários não mostram volume relevante de julgados; **c)** as sentenças que instruem o pedido de admissão do IRDR foram reformadas em sede recursal, o que representa substancial alteração do cenário processual, que converge para o esvaziamento de seus necessários pressupostos; **d)** não é possível a conversão em incidente de assunção de competência, porque não há divergência estabelecida entre as Câmaras do Tribunal de Justiça (mov. 37.1).

Após, o Estado do Paraná reafirmou o preenchimento dos pressupostos necessários à admissão do IRDR, alegando que há novas sentenças em sentido contrário ao entendimento das Turmas Recursais e que não foram reformadas, configurando divergência estabelecida, citando que encontrou 16 (dezesseis) sentenças de improcedência fundadas na legislação debatida (mov. 41.1).

Em resposta, a Procuradoria-Geral de Justiça ressaltou a inexistência de controvérsia concreta e atual que viabiliza a instauração de IRDR. Apontou que: **a)** há uma única decisão proferida na Justiça Comum, que é a sentença lançada na Ação Coletiva nº 0071281-55.2020.8.16.0014, atualmente aguardando julgamento de apelação, na qual aplicou-se a Lei Complementar Estadual nº 231/2020 relativamente a servidores da Universidade Estadual de Londrina que preencheram os demais requisitos para avanço na carreira; **b)** há aproximadamente 16 sentenças de 1ª instância dos Juizados Especiais que julgaram improcedentes os pedidos formulados pelos servidores (mov. 41.2/41.17), e há menção a outra dezena de decisões em sentido contrário, o que configura muito pouco para sustentar, desde logo, instauração de IRDR; **c)** a multiplicidade de processos aventada pelo Estado do Paraná está circunscrita aos Juizados Especiais da Fazenda Pública, âmbito em que também não há divergência jurisprudencial propriamente dita, porque as sentenças vêm sendo reformadas pelas Turmas Recursais a ponto de convergirem a um entendimento uniforme, sem risco à isonomia ou segurança jurídica; **d)** ainda que haja alguma dissonância menor no âmbito dos Juizados Especiais, tal deve ser resolvida por meio de uniformização de jurisprudência ou, ainda, por meio de instauração de IRDR no sistema dos Juizados Especiais, conforme preceituado no Enunciado nº 44 da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM; **e)** o único processo existente na Justiça Comum contém particularidade que também inviabiliza seja utilizado para instaurar IRDR,



porque trata-se de ação coletiva ajuizada antes da existência da Lei Complementar Estadual nº 231/2020, ou seja, sequer se discutia as inovações da referida legislação; **f**) nessa ação coletiva o Juízo tomou a Lei Complementar Estadual nº 231/2020 como um evento superveniente e no recurso de apelação o Estado do Paraná sustenta que essa parcela da sentença é extra petita, de modo que o único caso submetido ao Tribunal de Justiça há questão prejudicial para impedir de se conhecer do tema, o que reforça ainda mais o entendimento de que não há condições de se admitir o IRDR proposto (mov. 54.1).

## **FUNDAMENTAÇÃO E VOTO**

Trata-se de pedido de instauração de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR, suscitado pelo ESTADO DO PARANÁ nos autos de Apelação Cível nº 0071281-55.2020.8.16.0014, com a finalidade de uniformizar jurisprudência sobre a necessidade do cumprimento do *iter* procedimental para o ato concessivo de promoção ou progressão na carreira, vedando efeitos financeiros retroativos, conforme dispõe a Lei Complementar Estadual nº 231/2020.

Compensa, desde já, apresentar os termos da legislação mencionada sobre os quais recai a pretensão incidental do Estado do Paraná:

### Lei Complementar Estadual nº 231/2020

Art. 13. São requisitos para aquisição do direito à promoção, progressão ou qualquer outro avanço na carreira, além daqueles previstos na legislação de cada quadro ou carreira funcional de servidores do Poder Executivo, a existência de disponibilidade orçamentária e financeira para a despesa, atestada pelo órgão competente, a existência de vaga na classe ou nível superior e a publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo.

Parágrafo único. O termo inicial dos efeitos funcionais e financeiros corresponde à data de publicação do ato concessivo no Diário Oficial do Estado do Paraná, sendo vedada a atribuição de efeitos retroativos.

Os artigos 36 a 65 da Lei Complementar Estadual nº 231/2020, mencionados pelo suscitante, tratam de alterações pontuais na legislação existente para readequá-la ao normativo acima transcrito, prevendo, em linhas gerais, que as promoções dependem de disponibilidade orçamentária e financeira e que surtem efeitos após a publicação em Diário Oficial.

Apresentado o objeto do IRDR proposto, cumpre examinar, aqui, a admissibilidade do incidente, dada pelo preenchimento simultâneo dos requisitos objetivos elencados nos artigos 976 e 978 do Código de Processo Civil:

Art. 976. É cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente:



I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito;

II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.

§ 1º A desistência ou o abandono do processo não impede o exame de mérito do incidente.

§ 2º Se não for o requerente, o Ministério Público intervirá obrigatoriamente no incidente e deverá assumir sua titularidade em caso de desistência ou de abandono.

§ 3º A inadmissão do incidente de resolução de demandas repetitivas por ausência de qualquer de seus pressupostos de admissibilidade não impede que, uma vez satisfeito o requisito, seja o incidente novamente suscitado.

§ 4º É incabível o incidente de resolução de demandas repetitivas quando um dos tribunais superiores, no âmbito de sua respectiva competência, já tiver afetado recurso para definição de tese sobre questão de direito material ou processual repetitiva.

§ 5º Não serão exigidas custas processuais no incidente de resolução de demandas repetitivas.

Art. 978. O julgamento do incidente caberá ao órgão indicado pelo regimento interno dentre aqueles responsáveis pela uniformização de jurisprudência do tribunal.

Parágrafo único. O órgão colegiado incumbido de julgar o incidente e de fixar a tese jurídica julgará igualmente o recurso, a remessa necessária ou o processo de competência originária de onde se originou o incidente.

Compensa apresentar, ainda, a reprodução dessas previsões, contidas no artigo 298 do Regimento Interno desta Corte, que também tratam dos requisitos necessários à admissão do IRDR:

Art. 298. O incidente de resolução de demandas repetitivas será iniciado mediante requerimento dirigido ao Presidente do Tribunal, por meio de ofício ou petição, na forma do art. 977 do Código de Processo Civil, devidamente instruído com os documentos necessários à demonstração dos pressupostos para sua instauração.

§ 1º Cumpre seja demonstrada, simultaneamente, a existência de:

a) efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito em ações individuais ou coletivas;

b) risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. §

2º É incabível o incidente de resolução de demandas repetitivas quando um dos tribunais superiores, no âmbito de sua respectiva competência, já tiver afetado recurso para definição de tese sobre questão de direito material ou processual repetitiva.



§ 3º O incidente de resolução de demandas repetitivas somente será admitido se já tramitar, em segundo grau, recurso, remessa necessária ou processo de competência originária que verse sobre a questão reputada repetitiva.

(...).

§ 7º Suscitado o incidente pelo Relator de recurso, de remessa necessária ou de processo de competência originária, os autos respectivos serão encaminhados ao 1º Vice-Presidente do Tribunal e permanecerão apensados ao incidente para oportuno julgamento do feito pelo órgão competente, nos termos do art. 978, parágrafo único, do Código de Processo Civil.

Extraem-se, portanto, os seguintes requisitos obrigatórios que devem estar presentes de modo cumulativo: a) efetiva repetição de processos que contenham controvérsia; b) questão unicamente de direito; c) risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica; d) competência do órgão para julgar o recurso, a remessa necessária ou o processo originário afetado.

A propósito, observe-se a lição de FREDIE DIDIER JR. e LEONARDO CARNEIRO DA CUNHA (*in*: Curso de Direito Processual Civil. Vol. 3. 15ª ed. Salvador: Juspodivm, 2018, p. 732/735):

“O IRDR somente é cabível, se (a) houver efetiva repetição de processos e risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica, (b) a questão for unicamente de direito e (c) houver causa pendente no tribunal. Esses requisitos são cumulativos. A ausência de qualquer um deles inviabiliza a instauração do IRDR. Não é sem razão, aliás, que o art. 976 do CPC utiliza a expressão simultaneamente, a exigir a confluência de todos esses requisitos. (...). Tais requisitos de admissibilidade denotam: (a) o caráter não preventivo do IRDR, (b) a restrição do seu objeto à questão unicamente de direito, não sendo cabível para questões de fato e (c) a necessidade de pendência de julgamento de causa repetitiva no tribunal competente. (...).”

Fixadas essas premissas, percebe-se que a questão sobre o *iter* procedimental e o momento de início de efeitos do ato concessivo de promoção ou progressão nas diversas carreiras do Quadro do Poder Executivo Estadual, dada pela Lei Complementar Estadual nº 231/2020, é unicamente de direito.

Entretanto, no atual cenário, não estão evidenciados os requisitos de (i) dissenso jurisprudencial instalado que suscite (ii) risco à isonomia e segurança jurídica.

Na sua fundamentação para justificar que há, desde já, controvérsia judicial estabelecida nos órgãos judicantes acerca da recente Lei Complementar Estadual nº 231/2020, o autor apresenta uma lista de 712 (setecentos e doze) ações individuais em trâmite que envolvem o tema, sendo que apenas 1 (uma) tramita em Vara da Fazenda, todas as 711 (setecentos e onze) restantes são afetas aos Juizados Especiais (mov. 1.11).

Há ainda 2 (duas) ações coletivas, uma em primeiro grau e outra afetada a este incidente.

No âmbito dos Juizados Especiais, que representa quase a totalidade das ações listadas pelo autor, inexistente relevante multiplicidade de entendimentos sobre o Tema, pois a orientação francamente majoritária e dominante, quase uníssona, diga-se, nas Turmas Recursais



é no sentido de que a Lei Complementar Estadual nº 231/2020 é inaplicável, principalmente tendo-se em vista a tese jurídica firmada no Tema 1075/STJ.

Ora, se não há divergência substancial e concreta sobre a questão de direito, inviável sustentar a admissão de IRDR.

Observe-se, a propósito, a doutrina de DANIEL AMORIM ASSUMPCÃO NEVES (*in*: Manual de Direito Processual Civil. São Paulo: Juspodivm, 2018, p. 1.496):

“A mera existência de algumas decisões em sentido contrário ao que vem majoritariamente se decidindo, pode não ser suficiente para colocar em risco a isonomia e a segurança jurídica, porque se houver um entendimento amplamente majoritário sendo aplicado nas decisões sobre a mesma questão jurídica, a previsibilidade do resultado não estará sendo afetada de forma considerável, não sendo nesse caso necessária a instauração do IRDR.”

Aliás, o próprio autor concorda que não há divergência substancial nas Turmas Recursais sobre a questão (mov. 41.1):

“Sobre o argumento da Jurisprudência das Turmas Recursais. Afinal, por um lado, o parecer considera apenas as decisões no âmbito dos Juizados Especiais – em que as Turmas Recursais, de fato, vêm sistematicamente fazendo abstração de lei vigente – (...).”

E, para efeitos de argumentação, ainda que houvesse divergência jurisprudencial significativa nas Turmas Recursais acerca da Lei Complementar Estadual nº 231/2020, essa hipotética dissonância deveria ser corrigida por meio de uniformização de jurisprudência, conforme prevê o artigo 18 da Lei Federal nº 12.153/2009, *in verbis*:

Art. 18. Caberá pedido de uniformização de interpretação de lei quando houver divergência entre decisões proferidas por Turmas Recursais sobre questões de direito material.

§ 1º O pedido fundado em divergência entre Turmas do mesmo Estado será julgado em reunião conjunta das Turmas em conflito, sob a presidência de desembargador indicado pelo Tribunal de Justiça. (...).

É nesse sentido a orientação dada pelo Superior Tribunal de Justiça para solucionar divergência jurisprudencial ordinária no âmbito dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, que é exatamente a hipótese aqui versada:

“Caberá pedido de uniformização de interpretação de lei quando houver divergência entre decisões proferidas por Turmas Recursais sobre questões de direito material, nos termos do art. 18, caput, da Lei nº 12.152/2009”. (STJ, AgInt no PUIL n. 1.684/SC, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, julgado em 8/3/2023, DJe de 10/3/2023)



E para a eventualidade de surgir divergência que cause risco efetivo à isonomia e à segurança jurídica nas ações em trâmite no âmbito dos Juizados Especiais, é naquela seara que o IRDR deverá ser suscitado, de acordo com o entendimento veiculado no Enunciado nº 44 da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM):

Enunciado 44:

Admite-se o IRDR nos juizados especiais, que deverá ser julgado por órgão colegiado de uniformização do próprio sistema.

De qualquer modo, para o cenário atual trazido pelo autor, no qual a quase totalidade das ações tramitam no universo dos Juizados Especiais, constata-se a inocorrência de controvérsia substancial, ao contrário, denota-se a formação de jurisprudência amplamente majoritária nas Turmas Recursais, incapaz de suscitar ofensa à isonomia e segurança jurídica, devendo tais disparidades serem pontualmente resolvidas na via da uniformização expressa no artigo 18 da Lei Federal nº 12.153/2009.

Na outra via apresentada pelo autor, a da Justiça Comum, o cenário mostra um número ínfimo de ações em trâmite que versem sobre os termos da Lei Complementar Estadual nº 231/2020, lembrando que o universo de servidores envolvidos é de aproximadamente 150.000 (cento e cinquenta mil) e há apenas uma única ação em grau recursal, que foi afetada como paradigma.

Vale dizer, praticamente não há judicialização significativa da matéria no Tribunal de Justiça e os órgãos fracionários ainda não julgaram nenhum recurso sobre o tema.

Neste caso, resta evidente que a questão trazida para ser submetida a IRDR sequer foi apresentada às Câmaras Cíveis especializadas, que não tiveram oportunidade de debater o assunto, apresentar suas reflexões, amadurecer o entendimento e firmar qualquer tipo de jurisprudência acerca da Lei Complementar Estadual nº 231/2020, vale dizer, não se verifica a multiplicidade de processos com controvérsia estabelecida a ponto de oferecer risco à isonomia ou à segurança jurídica.

É importante frisar que a questão de direito a ser solucionada no IRDR não pode ser nova ou imatura no mundo jurídico, porque a finalidade do instituto é uniformizar debates massivos, recorrentes e díspares, e não de servir como substituto recursal ou funcionar como ação preventiva.

É necessário que o tema se apresente dissonante e controvertido após múltiplos julgamentos, onde os aspectos da matéria de direito tenham sido exaustivamente debatidos nos órgãos julgadores, a ponto de que o dissenso realmente possa interferir na segurança jurídica do sistema.

Nessa linha, observem-se as lições muito pertinentes dos professores EDUARDO CAMBI, ROGÉRIA DOTTI, *ET AL* (*in*: Curso de Processo Civil Completo. 2ª ed.; Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo/SP, 2019, RB-73.9):



“O IRDR destina-se a garantir soluções minimamente uniformes para litígios massificados. O art. 976 do CPC dispõe que “é cabível a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas quando houver, simultaneamente: I - efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito; II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica”. Ou seja, diversamente da técnica de assunção de competência (CPC, art. 947), a instauração do IRDR pressupõe uma certa maturação no debate jurídico a respeito da questão jurídica controversa. Isto porque, “o dissenso inicial a respeito da mesma questão jurídica, apesar de ofender a isonomia e a segurança jurídica, é essencial para uma maior exposição e mais aprofundada reflexão sobre todos os entendimentos possíveis a respeito da matéria”.

No mesmo sentido é o ensinamento de JOSÉ MIGUEL GARCIA MEDINA apontando que é necessário haver grande número de processos nos quais haja dissenso jurisprudencial significativo, com prévio amadurecimento da jurisprudência (*in*: Código de Processo Civil Comentado. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022):

“A solução da questão, a justificar a instauração do incidente, deve dizer respeito a grande número de processos, em que aquela questão se repete, de modo que, caso haja solução diversa da mesma questão em cada um desses processos, restará ofendida a isonomia e a segurança jurídica (art. 976, I, 1.<sup>a</sup> parte, e II, do CPC/2015). (...) A exigência de que a questão tenha se apresentado em “efetiva repetição de processos” confirma esse modo de pensar: sem que tenha havido prévio e exaustivo debate sobre a questão, é inadmissível a instauração do incidente. (...).

A própria jurisprudência nacional encaminha-se no sentido acima exposto, de que não é possível utilizar o IRDR de modo preventivo ou açodado, mas apenas após a devida maturação da questão jurídica a ser submetida para precedente entre os órgãos fracionários.

Observe-se o seguinte caso análogo julgado pelo egrégio Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, no qual o incidente não foi admitido justamente por tratar de questão mal submetida a exame dos órgãos fracionários e, portanto, ainda em grau de amadurecimento jurisprudencial:

Direito Processual Civil. Requerimento de instauração de incidente de resolução de demandas repetitivas. Impossibilidade de admissão do incidente acerca de matéria fática. Impossibilidade, também, de admitir-se o incidente quando não se demonstra haver efetiva divergência acerca de matéria de direito, uma vez que o IRDR não pode ter caráter preventivo. O fato de terem sido indicados apenas dois acórdãos, proferidos em sentido divergente, não é suficiente para a admissão do IRDR, que pressupõe um certo amadurecimento do debate acerca do tema, a fim de se permitir a legítima formação de um padrão decisório dotado de eficácia vinculante. Inadmissão do incidente. (TJRJ – IRDR 0064842-86.2020.8.19.0000 - Des(a). ALEXANDRE ANTONIO FRANCO FREITAS CÂMARA - Julgamento: 04/03/2021 - SEÇÃO CÍVEL)

Cita-se, ainda, o seguinte precedente do Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no sentido do que aqui se expôs:



PROCESSUAL CIVIL. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. AUSÊNCIA DE PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. INCIDENTE INADMITIDO. (...). 2. O IRDR está inserido no CPC/15 no âmbito da sistemática de julgamento de demandas repetitivas, sendo um dos requisitos para a sua admissibilidade a multiplicidade de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito. Ademais, cuida-se de instituto que deve ser visto com certa parcimônia, porquanto a formação da jurisprudência e mesmo de precedente obrigatório deve contar, no quanto possível, com o concurso das manifestações do primeiro grau de jurisdição e sua intrínseca profusão de ideias e amadurecimento das reflexões. (...). (STJ, IRDR 08019073420194050000 - DESEMBARGADOR FEDERAL PAULO ROBERTO DE OLIVEIRA LIMA – PLENO - JULGAMENTO: 21/08/2019)

Diga-se que, também nesse ponto, o Estado do Paraná concorda que não há decisão anterior do Tribunal de Justiça sobre o tema (mov. 41.1):

“Ora, se no não se exige que já exista decisão deste egrégio Tribunal sobre a matéria – ainda não há nenhuma–, mas apenas que penda recurso perante o Tribunal, (...).

Afigura-se apressado, nestas circunstâncias, o manejo desde logo do IRDR para obter solução vinculante em caso ainda em desenvolvimento jurisprudencial (inérito nas Câmaras especializadas), como instrumento para abreviar e tolher o debate em andamento.

A pretensão do Estado do Paraná, ao que parece, é modificar a jurisprudência dominante dos Juizados Especiais, que lhe é desfavorável, e não propriamente solucionar antinomia jurisprudencial repetida multiplamente. Nas palavras do autor (mov. 1.1; fls. 21):

“Tudo o que o Estado pretende nestas ações –e pretende aqui– é evitar a retroação dos efeitos financeiros;”

Como o sistema recursal dos Juizados Especiais é mais restrito, o autor vale-se do IRDR na tentativa de alterar a orientação lá majoritária, ao argumento de que “encontrou 16 sentenças de improcedência” (mov. 41.1), ou pouco mais, que infirmam o entendimento dominante e, assim, caracterizariam controvérsia estabelecida.

Ocorre que, como exposto acima, a existência de decisões esparsas em sentido oposto ao majoritariamente adotado pelas Turmas Recursais não caracteriza dissenso hábil a oferecer risco à isonomia e segurança jurídica e o IRDR, repise-se, não serve como substituto recursal:

“Verifica-se que, de qualquer forma, o pedido de instauração do IRDR parece ter sido utilizado como via substitutiva - em uma causa multimilionária - para fins de reexame do mérito, quando já esgotadas todas as possibilidades recursais. Contudo, o IRDR não pode ser utilizado como sucedâneo recursal.” (STJ, AREsp n. 1.470.017/SP, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 15/10/2019, DJe de 18/10/2019.)



A mera possibilidade futura de que haja multiplicidade de ações e que os órgãos julgadores possam vir a julgar o tema de forma variada, como alega o Estado do Paraná, também não abre margem à admissão do IRDR, porque o instituto é restrito à controvérsia já instalada em causas concretas e efetivamente repetidas nos órgãos julgadores, vale dizer, exige-se risco atual e não meramente potencial.

A propósito, compensa observar o escólio doutrinário de RODOLFO DE CAMARGO MANCUSO (*in*: Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. Ed. Revista dos Tribunais; São Paulo/SP, 2016, e-book):

“Os dois pressupostos positivos de admissibilidade do IRDR (...), além de se apresentarem cumulativamente, devem revelar-se como ocorrências reais e evidentes, e não apenas potenciais ou virtuais. Ao propósito, Luiz Guilherme Marinoni et al., à luz do direito posto, explicam que “não basta o potencial risco de multiplicação. Ou seja, não basta que a questão de direito tenda a repetir-se em outras causas futuras. É necessário que a reprodução dessa questão em outros processos seja concreta, efetiva, existente já no momento em que é instaurado o incidente”.

Cumprir tecer algumas considerações, ainda, sobre o caso paradigma apresentado pelo suscitante, que é a única ação que até agora chegou ao Tribunal de Justiça e que trata do tema proposto.

Como bem identificou a Procuradoria-Geral de Justiça, trata-se de ação coletiva ajuizada antes da Lei Complementar Estadual nº 231/2020 em que o Sindicato dos Servidores Públicos Técnico-Administrativos da Universidade Estadual de Londrina debate a suspensão da concessão de progressões durante o período da Pandemia COVID-19 (mov. 1.1 do apenso).

O Juízo da 1ª Vara da Fazenda Pública de Londrina tomou a Lei Complementar Estadual nº 231/2020 como evento superveniente e aplicou os seus termos (mov. 191.1).

No recurso apresentado, o Sindicato arguiu a inconstitucionalidade da referida legislação (mov. 219.1) e o Estado do Paraná pede que se afaste da sentença a parte que tratou da Lei Complementar Estadual nº 231/2020, por entender que extrapolou os limites da demanda (mov. 224.1).

Como se vê, no único caso submetido a este Tribunal, há questão prejudicial relevante alegada pelo próprio Estado do Paraná que pode impedir a apreciação da Lei Complementar Estadual nº 231/2020, o que demonstra nitidamente que a referida legislação foi tratada de modo superveniente e lateral no processo paradigma, sem a devida discussão de seus aspectos, vale dizer, até o processo paradigma carece da integração necessária para viabilizar definição de tese jurídica em IRDR.

Sobre a necessidade de a questão jurídica estar bem discutida e representada no processo paradigma, observe-se a lição de ANTONIO DE PASSO CABRAL (*in*: A escolha da causa-piloto nos incidentes de resolução de processos repetitivos. Revista de Processo. São Paulo, v. 231, 2014, p. 201/223; maio/2014):



“O primeiro aspecto que deve ser salientado é que, para que se possa fixar uma tese jurídica a ser aplicada a inúmeros processos já em andamento, e provavelmente a muitos outros casos futuros, é preciso que sejam examinados todos os pontos de vista potencialmente condicionantes daquele debate, ou ao menos a maior parte das alegações que tenham sido ventiladas nos processos repetitivos. (...) Portanto, a primeira característica que a causa-piloto deve possuir é a maior completude das alegações, ou que leva à possibilidade de análise do maior número possível de argumentos. (...) Definir uma tese em decisão paradigmática sem tomar em consideração um grupo mais completo dos fundamentos da pretensão e da defesa que comumente são encontrados nos processos repetitivos traz um duplo risco. Por um lado, a solução do incidente pode revelar-se equivocada porque justamente um daqueles argumentos não compreendidos no processo-teste poderia conduzir o Tribunal a uma conclusão diversa. E a decisão do incidente pode também ser menos eficiente, seja porque não vislumbrou uma possibilidade decisória, seja porque, ao omitir-se sobre certos argumentos, deixa espaço para novos dissensos, podendo surgir, posteriormente, questionamentos no sentido de evitar a aplicação da decisão do incidente a processos pendentes. (...).”

Diante deste cenário, revela-se inviável, para o atual momento, a admissão do IRDR na forma proposta.

Por fim, diga-se que não é possível a fungibilidade em Incidente de Assunção de Competência, porque, como já visto, não há divergência significativa atual na jurisprudência dos Juizados Especiais e a questão de direito mal chegou para apreciação dos órgãos fracionários do Tribunal de Justiça, estando longe, por enquanto, de se configurar tema relevante com grande repercussão social.

Não bastasse, ainda incidem os mesmos vícios já apontados em relação à causa-piloto escolhida, na qual não houve debate aprofundado sobre a questão, tampouco apreciação do tema em todos os seus aspectos, vale dizer, a questão é de toda imatura nessa altura para poder instruir ação de precedente vinculante.

## **DISPOSITIVO**

Pelos fundamentos apresentados, VOTO no sentido de NÃO ADMITIR o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, porque não preenche os requisitos do artigo 976, incisos I e II do Código de Processo Civil.

Como corolário da presente decisão, REVOGO a suspensão temporária dos processos determinada anteriormente em tutela provisória (mov. 36.1).

Ainda como consequência, restitua-se a Apelação Cível nº 0071281-55.2020.8.16.0014, então afetada como paradigma, à 1ª Câmara Cível, para que seu julgamento tenha seqüência.

O julgamento foi presidido pelo (a) Desembargadora Joice Machado Camargo – 1ª Vice-presidente, sem voto, e dele participaram Desembargador Miguel Kfourì Neto (relator), Desembargador Rogério Luis Nielsen Kanayama, Desembargador Lauro Laertes De Oliveira, Desembargador Antonio Renato Strapasson, Desembargador Hamilton Mussi Corrêa – Corregedor-geral Da Justiça, Desembargador Eugenio Achille Grandinetti, Desembargador Hayton Lee Swain Filho, Desembargador Jorge De Oliveira Vargas, Desembargador Espedito Reis Do Amaral, Desembargador Roberto Portugal



Bacellar, Desembargador Rogério Etzel, Desembargador Fabian Schweitzer, Desembargador Luciano Carrasco Falavinha Souza, Desembargador Francisco Cardozo Oliveira, Desembargador Andrei De Oliveira Rech, Desembargador Ramon De Medeiros Nogueira, Desembargador Carvílio Da Silveira Filho, Desembargador Marcus Vinicius De Lacerda Costa, Desembargador Luiz Mateus De Lima e Desembargador Paulo Cezar Bellio.

19 de fevereiro de 2024

Desembargador Miguel Kfouri Neto

Juiz (a) relator (a)

