

Fazenda Pública e aplicação de tese de IRDR*

Public Treasury and application of the IRDR thesis

*Camila Silveira da Rosa de Castro*¹

*Fernanda Manciola Bonette*²

*Jordana Reckziegel Da Frota Moreira*³

*Maria Cristina Staichok*⁴

RESUMO: O presente artigo busca realizar uma análise do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, suas aplicações e subterfúgios diante da Fazenda Pública a partir da análise fática da tese do IRDR 007 de 2022 do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e jurisprudência atual.

* Nota da Comissão Editorial da Revista: artigo elaborado por estagiárias de Pós-graduação da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná.

- 1 Bacharela em Direito. Pós-graduanda em Direito Público. Pós-graduada em Direito Constitucional pela Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná. Pós-graduada em Direito Administrativo pela Faculdade Educacional da Lapa. Estagiária de Pós-graduação da Procuradoria Funcional (PGEPR).
- 2 Bacharela em Direito. Pós-graduada em Direito Penal pela Fundação Escola do Ministério Público do Estado do Paraná. Pós-graduanda em Direito Administrativo pela Gran Cursos. Estagiária de Pós-graduação da Procuradoria Funcional (PGEPR).
- 3 Bacharela em Direito. Pós-graduada em Direito Tributário Empresarial e Processual Tributário pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Pós-graduanda em Direito Processual Civil pela Faculdade Educacional da Lapa. Estagiária de Pós-graduação da Procuradoria Funcional (PGEPR).
- 4 Contadora. Pós-graduada em Controladoria pela UNIFAE. Pós-graduada em Inteligência Financeira pela Universidade Positivo. Pós-graduada em Gestão de Pessoas e Liderança pela UniDomBosco. Pós-graduanda em Direito Constitucional pela Academia Brasileira de Direito Constitucional. Estagiária de Pós-graduação da Procuradoria Funcional (PGEPR).

PALAVRAS-CHAVE: Tese em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas; Fazenda Pública; Reclamação; Revisão.

ABSTRACT: This article seeks to carry out an analysis of the Incident of Resolution of Repetitive Claims, its applications and subterfuges before the Public Treasury based on the factual analysis of the Thesis on IRDR 007 of 2022 of the Court of Justice of the State of Paraná and current jurisprudence.

KEYWORDS: Thesis on Incident of Resolution of Repetitive Claims; Public Treasury; Complaint; Revision.

1. INTRODUÇÃO

Como um instituto de uniformização de demandas em massa, trazendo celeridade para as demandas judiciais, o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR, é aplicado com grande valia nas demandas envolvendo a Fazenda Pública. Sendo uma inovação formada constitucionalmente e consolidada no Código de Processo Civil de 2015, as teses formuladas por meio do IRDR trazem segurança para questões que são submetidas em massa para julgamento todos os dias no Judiciário.

Diante da grande aplicação do IRDR em litígios envolvendo a Fazenda Pública, surgem questionamentos acerca do instituto quando há entendimentos conflitantes sobre uma mesma tese, considerando a doutrina e o amparo legal aqui serão traçadas noções sobre o IRDR e sobre as possibilidades de esclarecimento e uniformização da aplicação de teses por meio da Reclamação Civil e outros sucedâneos.

Assim, analisando a tese e as aplicações do IRDR 007 de 2022 do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em conjunto com a legislação e jurisprudência, o presente artigo fará um diagnóstico das possibilidades que o IRDR produz junto a Fazenda Pública, a fim de esclarecer as propostas e soluções que esse instituto possui para produzir máxima eficácia nas demandas em massa.

2. O INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS COMO INOVAÇÃO NA FAZENDA PÚBLICA

2.1 A possibilidade do IRDR e a segurança jurídica

O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR é um instituto que foi consolidado no capítulo VIII do Código de Processo Civil de 2015. Descrito nos arts. 976 a 987, é oportuno aplicá-lo quando houver efetiva repetição de processos com controvérsia sobre a mesma matéria tramitando ao mesmo tempo.

O caso de vários processos, individuais ou coletivos, que versem sobre idêntica questão de direito em vias judiciais no mesmo momento, traz o risco de ofensa aos princípios da isonomia e da segurança jurídica. Assim, o IRDR pode ser suscitado junto ao Tribunal de Justiça ou ao Tribunal Regional Federal, no intuito de que a tese jurídica firmada seja aplicada a todos os processos da mesma matéria.

Com isso, é preciso que haja efetiva repetição de processos. Não cabe IRDR preventivo, mas se exige que haja risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.⁵ Esse requisito reforça a vocação do IRDR para a formação de precedentes.

O IRDR é, como seu próprio nome indica, um incidente. Trata-se de um incidente instaurado num processo de competência originária ou em recurso, inclusive na remessa necessária. Instaurado o incidente, transfere-se a outro órgão do mesmo tribunal a competência funcional para julgar o caso e, igualmente, fixar o seu entendimento a respeito de uma questão jurídica que se revela comum em diversos processos.

5 DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de Direito Civil**. Meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais. 18. ed. revista, atualizada e ampliada. Juspodivm, 2021, p. 786-788.

É nesse contexto que, quando houver pluralidade de pedidos de instauração de IRDR perante o mesmo tribunal, todos os processos deverão ser apensados em conjunto, considerando que “a ideia do instituto é exatamente harmonizar entendimentos e proporcionar isonomia e segurança jurídica”⁶

Cabe esclarecer também que a legitimidade para instauração do IRDR encontra guarida no art. 977 do CPC de 2015, que indica a possibilidade da motivação tanto por ofício do juiz ou relator, como por petição pelas partes, pelo Ministério Público ou Defensoria Pública.

2.2 A suspensão em massa de processos e a solução para a coletivização de demandas

Para que seja formada uma tese em IRDR, suspendem-se os processos pendentes, individuais ou coletivos, em que se discute a mesma questão que estejam tramitando no âmbito da competência territorial do tribunal. Se for um Tribunal de Justiça, suspende-se todos os processos em curso no Estado. Sendo um Tribunal Regional Federal, suspendem-se os processos que tramitam em toda a região. Admitido o IRDR num tribunal superior, suspendem-se os processos pendentes em todo o território nacional.

No campo da Fazenda Pública, essa parte do microssistema de gestão de casos repetitivos, o suspender dos processos para que se concentre a discussão no próprio IRDR repercute no resultado de modo uniforme, solucionando a questão dos processos em massa de matéria idêntica interpostos contra o Estado, assim como também garante eficiência e racionalidade no processamento e julgamento de todos eles.⁷

6 THEODORO JR., Humberto. **Processo Civil Brasileiro** - Novos Rumos a partir do CPC/2015. 1. ed. Del Rey, 2016, p. 212.

7 CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 17. ed. Forense, 2020, p. 361-362.

Dessa forma, o tribunal deverá fixar a tese jurídica a ser aplicada nos casos semelhantes, cabendo aos julgadores dos processos pendentes que versem sobre tal tese, tê-la como premissa para decidir o caso concreto, o que, inclusive, mitiga a suscitada inconstitucionalidade por violação à independência funcional do Juiz,⁸ pois após o sobrestamento os processos serão compulsoriamente julgados conforme a tese firmada em IRDR.

2.3 Tese de IRDR e aplicações divergentes

A tese de IRDR vincula os processos anteriormente sobrestados e também os processos que tratam do mesmo assunto tramitando no tribunal prolator da tese. Assim, se não observada a tese adotada no incidente, conforme o art. 985, § 1º e 2º, do CPC de 2015, caberá reclamação.

No tocante da não aplicação de tese, o Código de Processo Civil é claro sobre o instituto da revisão, porém quando uma mesma tese é aplicada de formas diferentes, em dois juízos de um mesmo tribunal, seria esse o meio eficaz e típico para garantir a isonomia e segurança jurídica? Esse é um questionamento que repousa no próprio instituto da reclamação civil e na jurisprudência sobre o tema.

3. A RECLAMAÇÃO CIVIL PARA GARANTIR PRECEDENTE PROFERIDO EM JULGAMENTO DE IRDR

3.1 A reclamação civil

A reclamação civil possui sua origem como ação constitucional. Atualmente, após ser inserida no Código de Processo Civil de 2015, há divergência se a reclamação é ação autônoma, recurso, incidente processual ou medida administrativa. No Código de Processo Civil a reclamação

8 BRITO, Alzemer Martins Ribeiro de; BARIONI, Rodrigo Otávio. **Advocacia Pública e o Novo Código de Processo Civil**. 1. ed. Fórum, 2016, p. 368-373.

tem como finalidade garantir a autoridade das decisões, mas não é taxada em uma classificação específica, cabendo esse entendimento à doutrina e jurisprudência.

Para aqueles que consideram a reclamação como recurso, ela teria fundamento de reformar, invalidar ou esclarecer a decisão judicial impugnada, e acolher tal entendimento significa dizer que cabe reclamação para reforma, anulação ou esclarecimentos⁹ de decisões judiciais. Assim podendo uma reclamação atuar no mérito do litígio, se bem fundamentada. Diante dessa definição, entende-se que se a reclamação for entendida como Recurso ela teria que cumprir com o princípio da taxatividade, tese essa que não prospera na prática legal, pois a reclamação hoje é utilizada somente para forçar cumprimento de decisão superior.

Outrossim, ao olhar pela ótica da reclamação como medida administrativa, é possível verificar a possibilidade de utilizar a reclamação como meio de correção de erros no processo, quando não há mais meios recursais. Essa forma de manejo da reclamação não é usualmente utilizada, pois abre margem para um ciclo de reclamações, que podem ser utilizadas após esgotados os recursos, gerando tumulto processual injustificado e protelatório.

De outro modo, não sendo possível enquadrar a reclamação como recurso ou como medida administrativa, verifica-se a possibilidade de compreender a reclamação como ação autônoma.¹⁰ Devido a sua forma com partes, pedidos e outros pressupostos processuais, a reclamação é facilmente encaixada nessa classificação, porém sem formar nova relação jurídico processual.

Considerando que não se forma nova relação processual, mas que somente se busca esclarecimento no próprio processo, a reclamação pode ser confundida como incidente processual, pois atua diretamente no processo,

9 MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 230-234.

10 HOLLIDAY, Gustavo Calmon. **A Reclamação Constitucional no Novo CPC**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 44-57.

mas frisa-se que não corresponde a todas as características de incidente processual, principalmente no que tange à ligação direta entre o questionado em incidente processual e o objeto da ação principal.

Por fim, hoje está se tornando entendimento comum que a reclamação não se enquadra na classificação dos institutos jurídicos de base. Considerando que a definição quanto à classificação deve ser a que mais se aproxima do objeto pretendido,¹¹ com o Código de Processo Civil de 2015 é possível notar que a natureza jurídica que mais se aproxima da reclamação é de ação de procedimento especial. Assim, a reclamação é proposta ao Tribunal, sustentada por prova documental, como meio de provocar a formação de tutela jurisdicional para garantir a competência do Tribunal, autoridade das decisões, observância do enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal ou garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência.

3.2 A garantia do cumprimento de precedente proferido em IRDR por meio de reclamação e a aplicação indevida da tese jurídica

Considerando a finalidade da reclamação e visando a homogeneização de aplicação de tese jurídica proferida em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, a reclamação pode ser provocada pelo tribunal, de ofício, ou pelos legitimados à instauração do incidente. É importante destacar que o art. 988, IV e § 2º e § 3º do Código de Processo Civil estabelece que a análise da reclamação só pode ser feita pelo próprio tribunal que julgou o IRDR, já que, caso qualquer juiz pudesse entender a tese como superada, deixaria de aplicá-la, e a eficácia vinculante da tese seria seriamente comprometida.¹²

11 HOLLIDAY, 2016, p. 55.

12 NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Código de Processo Civil Comentado Artigo por Artigo**. 6. ed. Juspodivm, 2021, p. 1732.

Registra-se que o art. 987 estabelece que do julgamento do incidente caberá recurso extraordinário ou especial, a saber: a) O recurso tem efeito suspensivo, presumindo-se a repercussão geral de questão constitucional eventualmente discutida; b) Apreciado o mérito do recurso, a tese jurídica adotada pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça será aplicada em todo o território para todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre idêntica questão de direito.

Assim, entende-se que, para verificação de questões atinentes a aplicações heterogêneas de uma mesma tese de IRDR, legalmente caberia reclamação cível pelo art. 988, IV e § 2º e § 3º do Código de Processo Civil de 2015, e até Recurso Especial para igualar a aplicação de tese de IRDR, como meio de garantir isonomia e segurança jurídica.

4. REVISÃO DA TESE JURÍDICA DE IRDR

A revisão da tese jurídica firmada em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas possui previsão no art. 986 do Código de Processo Civil de 2015. O referido artigo traz como legitimados para requerer a revisão os sujeitos processuais mencionados no art. 977, inciso III, do CPC, sendo eles o Ministério Público e a Defensoria Pública.

No entanto, a supressão das partes como legitimadas para requerer a revisão de IRDR não gerou efeitos práticos. Nas palavras de Daniel Amorim Assumpção Neves:¹³ “Se a revisão pode ser determinada de ofício, é natural que as partes poderão pedi-la, já que tudo que pode ser realizado ou conhecido de ofício pode ser objeto de provocação das partes”.

A respeito da legitimidade das partes para propor a revisão, a II Jornada de Direito Processual Civil do CJF, realizada no ano de 2018, formulou o Enunciado n.º 143, no sentido de que “O pedido de revisão da tese jurídica

13 NEVES, 2021, p. 1732.

firmada no incidente de resolução de demandas repetitivas pode ser feita pelas partes, nos termos do art. 977, II, do CPC.”¹⁴

4.1 Revisão de Tese de IRDR e *overruling*

A revisão de IRDR é um instituto que o ordenamento jurídico brasileiro trouxe para possibilitar a superação de precedentes (*overruling* na superação integral e *overriding* na superação parcial), que toma lugar em momentos em que as circunstâncias fáticas e jurídicas que serviram de fundamento para a interpretação da norma se alteraram, de forma que a aplicação do precedente firmado no paradigma anterior já não reflete em solução adequada para os casos concretos.

As mudanças que podem motivar a superação de precedente podem ser percebidas como a alteração ou revogação da lei que deu causa ao julgamento e por alterações políticas, econômicas, sociais e culturais. Nesse sentido é o Enunciado n.º 322 do Fórum Permanente de Processualistas Civis: “A modificação de precedente vinculante poderá fundar-se, entre outros motivos, na revogação ou modificação da lei em que ele se baseou, ou em alteração econômica, política, cultural ou social referente à matéria decidida”.

Há também que se considerar a segurança jurídica que se extrai da aplicação do precedente, tendo em vista que este tem como razão de ser a uniformização de jurisprudência do tribunal, para assim garantir também a isonomia.

O Código de Processo Civil de 2015 traz pontualmente estes valores a serem observados na modificação de tese adotada em julgamento de casos repetitivos no art. 927, § 4º.

14 CJF. Consulta de Enunciados. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1271>. Acesso em: 12 jan. 2023.

Nesta ótica, Patrícia Perrone Campos Sales¹⁵ esclarece que:

O trabalho com tais ideias e com a decisão sobre a revogação ou não de precedentes se centra, no cotejo do acerto, desacerto, inconveniência ou obsolescência do precedente que se pretende revogar, portanto, de sua (in)congruência social e/ou de sua (in)consistência sistêmica, justamente com os dois valores principais que justificam a adoção de precedentes com efeitos vinculantes: (a) segurança jurídica/proteção da confiança dos cidadãos; e (b) isonomia.

Isso porque, estabelecido um precedente, os jurisdicionados tomam diversas decisões (por exemplo, econômicas), com base no entendimento nele expressado, de modo que sua alteração pode gerar sérias repercussões e um grave sentimento de incerteza. Além disso, a modificação de um entendimento implica em conferir tratamento diferenciado e, por conseguinte, desigual, àqueles que ajuizarão suas demandas após tal evento, efeitos que o sistema de precedentes vinculantes não pode evitar, mas que, em certa medida, objetiva mitigar. Por tal razão, a superação de precedentes sempre levará em conta tais valores de segurança e isonomia, ponderando-os com aqueles que militam em favor da mudança.

Da mesma forma que a adoção de um precedente serve à preservação da segurança jurídica na previsibilidade e homogeneidade das decisões de situações jurídicas idênticas, tal princípio também possui outro viés. Entende-se que existindo incongruência social e inconsistência sistêmica na aplicação do precedente, a segurança jurídica do jurisdicionado está prejudicada, seja porque o precedente é percebido como obsoleto, errado ou injusto, ou ainda porque oferece orientação vaga e indeterminável, deixando de ser praticável no que tange à uniformidade das decisões.

15 MELLO, P. P. C. Precedentes e vinculação. Instrumentos do Stare Decis e Prática Constitucional Brasileira. *Revista de Direito Administrativo*, 241, p. 177-208, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v241.2005.43370>. Acesso em: 17 jan. 2023.

4.2 A revisão de tese de IRDR e a Fazenda Pública

Presente a inconsistência jurídica no ordenamento, a revisão de IRDR é meio oportuno para restaurar a estabilidade almejada. O tribunal que proferiu a decisão do precedente, ao perceber a necessidade de alteração da tese jurídica, pode sinalizar aos jurisdicionados esta possibilidade. Tal qual é o entendimento formulado no Enunciado n.º 320 do Fórum Permanente de Processualistas Civis: “Os tribunais poderão sinalizar aos jurisdicionados sobre a possibilidade de mudança de entendimento da corte, com a eventual superação ou a criação de exceções ao precedente para casos futuros”.

Como será abordado no tópico seguinte, a revisão já foi utilizada pela Fazenda Pública como instrumento para revisar tese jurídica firmada em sede de Incidente de Recurso Repetitivo.

5. IRDR 007 DE 2022 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ

Em relação ao Estado do Paraná, percebeu-se, tanto nos Juizados Especiais, quanto nos juízos de primeiro e segundo grau, a existência de diversas ações de cobrança ajuizadas por Agentes temporários de Cadeia Pública em face da Fazenda Pública Estadual, requerendo o pagamento do Adicional por Atividade Penitenciária (AAP) em equiparação aos agentes penitenciários, cuja temática estava ocasionando divergência jurisprudencial.

Assim, constatada a controvérsia, a fim de uniformizar as decisões judiciais, a 1ª Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná suscitou nos autos da Apelação Cível n.º 0005717-38.2015.8.16.0004 a instauração de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, o qual foi admitido no dia 15 de setembro de 2017 e registrado sob o tema n.º 007/TJPR.

Admitido o IRDR, determinou-se a suspensão de todos os processos pendentes de julgamento, individuais ou coletivos, que versassem sobre a seguinte questão jurídica submetida a julgamento: “a possibilidade dos servidores temporários contratados pelo Estado do Paraná mediante processo seletivo simplificado, por desempenharem as mesmas funções dos cargos equivalentes efetivos, poderem receber o Adicional de Atividade Penitenciária (AAP).”

O julgamento da controvérsia suscitada ocorreu na data de 19 de março de 2021 e, após manifestações do Sindicato dos Agentes Penitenciários do Paraná – SINDARSPEN, bem como do Diretor do Departamento Penitenciário, o Órgão Especial do TJ/PR entendeu que os Agentes de Cadeia Pública, Agentes de Monitoramento e Auxiliares de Carceragem temporários estão submetidos aos mesmos perigos dos Agentes Penitenciários efetivos, motivo pelo qual fazem jus ao recebimento do Adicional por Atividade Penitenciária (AAP).

À época, ficou estabelecida a exceção de que apenas não seria devido o pagamento do Adicional por Atividade Penitenciária por parte da Fazenda Pública Estadual aos agentes temporários caso fique comprovado no bojo dos autos que o servidor já recebe algum benefício funcional da mesma natureza, tais como a Gratificação de Atividade em Unidade Penal e Correccional Intramuros (GADI) ou a Gratificação Intramuros (GRAIM), ou seja, não é possível a cumulação das referidas gratificações com o Adicional por Atividade Penitenciária – AAP.

Sendo assim, após o julgamento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR 007, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná firmou a seguinte tese jurídica:

Por possuírem atribuições e exercerem funções similares aos Agentes Penitenciários efetivos, os Agentes de Cadeia, Agentes Penitenciários, Agentes de Monitoramento e Auxiliares de Carceragem temporários, contratados por meio de Processo de Seleção Simplificado (PSS), fazem jus ao pagamento

do Adicional de Atividade Penitenciária (AAP), nos termos do art. 8, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 108/2005, e art. 18, inciso I, da Lei Estadual n.º 13.666/2002, exceto nas situações em que resulte comprovado que percebem outra gratificação de igual natureza, observando-se, em todos os casos, o limite estabelecido no art. 8, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 108/2005.¹⁶

Certificado o trânsito em julgado da decisão judicial proferida pelo Órgão Especial, determinou-se o resgate dos processos sobrestados, a fim de que, nos termos da tese fixada pelo Tribunal de Justiça, fosse dado regular prosseguimento aos feitos.

Por conseguinte, tanto as demandas ajuizadas nos Juizados Especiais, quanto as da Justiça Comum, voltaram a ser julgadas, cujas decisões, em princípio, deveriam seguir a tese fixada no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n.º 007/TJPR, haja vista o caráter vinculante da decisão. Contudo, em que pese o entendimento sedimentado no IRDR n.º 007/TJPR, observa-se que a exceção prevista no acórdão tem acarretado a prolação de decisões conflitantes sobre o tema, expondo novamente a risco a isonomia e a segurança jurídica.

Isto porque, de acordo com a tese fixada no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n.º 007/TJPR, o pagamento do Adicional por Atividade Penitenciária – AAP somente seria devido pela Fazenda Pública Estadual caso o agente temporário não recebesse outras gratificações da mesma natureza, como, por exemplo, a Gratificação de Atividade em Unidade Penal e Correccional Intramuros (GADI) ou a Gratificação Intramuros (GRAIM).

Entretanto, embora tal exceção esteja expressamente prevista no acórdão do IRDR 007/TJPR, no ato do julgamento o Órgão Especial não

16 TJPR - Órgão Especial - 0005717-38.2015.8.16.0004/1 - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADOR PAULO ROBERTO VASCONCELOS - J. 16/03/2021.

especificou quais seriam os documentos aptos à comprovação do recebimento de tais gratificações que, conseqüentemente, afastariam a obrigação do pagamento do Adicional por Atividade Penitenciária – AAP por parte do ente Fazendário.

Assim, a partir da análise de demandas que versam sobre a tese estabelecida no IRDR 007/TJPR, percebe-se que, na visão do Estado do Paraná, o fato de estar previsto no edital do processo seletivo, bem como no contrato de trabalho, que a Gratificação de Atividade Penal ou Correccional Intramuros – GADI integra o salário-base é prova suficiente para a comprovação do recebimento da gratificação por parte agente temporário. Por sua vez, no entendimento de alguns magistrados, não basta que o pagamento das gratificações esteja previsto no edital e no contrato de trabalho, pois se faz necessário que tais valores estejam discriminados na folha de pagamento do servidor, indicando especificamente o recebimento da GADI ou GRAIM.

Todavia, o Governo do Estado do Paraná não discrimina os valores das gratificações na folha de pagamento dos servidores e, diante da ausência de indicação no acórdão do IRDR 007/TJPR sobre quais seriam os elementos comprobatórios de seu recebimento, os magistrados têm adotado diferentes critérios para o reconhecimento do pagamento das gratificações, situação que tem causado um aumento expressivo quanto ao número de decisões divergentes sobre a exceção prevista na tese fixada no incidente.

Outrossim, a violação ao princípio da isonomia tornou-se ainda mais evidente a partir do momento em que o Estado do Paraná passou a interpor recurso inominado em face das sentenças que não reconheceram o pagamento das gratificações e condenaram o ente Fazendário ao pagamento do Adicional por Atividade Penitenciária – AAP, mas, no julgamento dos recursos, a 4ª Turma Recursal do Estado do Paraná tem adotado duas linhas de interpretações sobre o tema debatido.

Por exemplo, em algumas decisões, a 4ª Turma Recursal do Estado do Paraná entendeu que, independentemente da previsão editalícia e

contratual de que o pagamento da Gratificação de Atividade em Unidade Penal e Correccional Intramuros (GADI) já está incluso no salário-base do servidor, tal gratificação não está discriminada no contracheque e, portanto, não ficou comprovado o efetivo pagamento da bonificação. Ademais, alegam que a Gratificação de Atividade em Unidade Penal e Correccional Intramuros (GADI) sequer poderia ser paga aos agentes temporários, uma vez que se trata de uma bonificação destinada somente aos servidores ocupantes de cargos administrativos. Por sua vez, outros julgadores entenderam que a previsão editalícia e contratual é suficiente para a comprovação do recebimento da Gratificação de Atividade em Unidade Penal e Correccional Intramuros (GADI), o que afasta a possibilidade do pagamento do Adicional por Atividade Penitenciária – AAP.

5. 1 Os efeitos da reclamação civil

Diante da evidente divergência de entendimentos por parte dos magistrados da 4ª Turma Recursal, a fim de garantir a autoridade e a observância da tese fixada no julgamento de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas 007/TJPR, o Estado do Paraná ajuizou as reclamações cíveis (n.º 00028748-55.2022.8.16.0000, n.º 0028576-16.2022.8.16.0000, n.º 0028320-73.2022.8.16.0000, n.º 0028562-32.2022.8.16.000 e n.º 0028189-98.2022.8.16.0000, 0028501-74.2022.8.16.0000) sob o fundamento de que a referida Turma Recursal não está respeitando a tese fixada no incidente, pois, embora tenha sido comprovado que o pagamento da Gratificação de Atividade em Unidade Penal e Correccional Intramuros (GADI) está incluso no salário-base, ora os magistrados decidem que o pagamento da gratificação está comprovado por meio do edital e do contrato de trabalho, ora alegam que, para o reconhecimento do pagamento, é necessário a discriminação da bonificação na folha de pagamento.

No entanto, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em decisão monocrática, indeferiu todas as petições iniciais, sob o argumento de que o Estado do Paraná está utilizando a ação de reclamação

como um meio de sucedâneo recursal, objetivando a reanálise de fatos e provas, o que seria inadmissível. Ademais, os julgadores destacaram que a 4ª Turma Recursal não está descumprindo à tese fixada no IRDR 007, uma vez que compete ao juiz singular ou ao órgão colegiado a análise da comprovação recebimento da Gratificação de Atividade em Unidade Penal e Correcional Intramuros (GADI).

Irresignado com as decisões do Órgão Especial, a Fazenda Pública Estadual interpôs agravo interno contra os acórdãos proferidos pelos relatores, a fim de que fosse dado processamento às reclamações ajuizadas. No entanto, os agravos interpostos restaram improvidos, sendo reforçado o argumento de que o propósito da reclamação ajuizada pelo Estado do Paraná consiste tão somente na reanálise de fatos e provas, ressaltando, ainda, que o argumento de que eventual divergência nos julgados é algo irrelevante para justificar o ajuizamento da reclamação civil, uma vez que tal ação não é destinada à uniformização de jurisprudência.

Diante de todos os indeferimentos, visando eventual interposição de Recurso Especial, a Fazenda Pública Estadual opôs Embargos de Declaração em face dos acórdãos proferidos, para o fim de prequestionamento, objetivando demonstrar o cabimento das Reclamações ajuizadas em razão da multiplicidade de interpretação da aplicabilidade do IRDR 007/TJPR por parte da 4ª Turma Recursal. Ressalta-se que, até o fechamento da presente pesquisa, os Embargos de Declaração opostos pelo Estado do Paraná não haviam sido julgados pelo Tribunal de Justiça.

A partir dos fatos expostos, observa-se que, embora a Fazenda Pública Estadual tenha ajuizado reclamação com o fim de garantir a autoridade e a observância da decisão proferida nos autos do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas 007/TJPR, o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná não acatou os argumentos aduzidos pelo ente Fazendário, de modo que, até o presente momento, a 4ª Turma Recursal do Estado do Paraná continua proferindo decisões divergentes sobre o mesmo tema.

5.2 Revisão de Incidente de Demandas Repetitiva como meio de uniformização de aplicação de tese

Considerando que, apesar do IRDR 007/TJPR ter sido instaurado com o fim de uniformização de jurisprudência, tal instituto não alcançou o êxito esperado, uma vez que, mesmo após o julgamento do incidente, os magistrados – seja de primeiro ou segundo grau – permanecem proferindo decisões divergentes sobre o tema em discussão, inexistindo, até o presente momento, uma definição sobre qual seria a forma de comprovação do recebimento da Gratificação de Atividade em Unidade Penal e Correcional Intramuros (GADI) ou da Gratificação Intramuros (GRAIM).

Por certo, cabe aos órgãos do Poder Judiciário o dever de manter a jurisprudência estável, íntegra e coerente, logo, razões extras e até então não cogitadas ou enfrentadas devem ser revistas pelo jurisdicionado. Assim, antevendo a possibilidade de que mesmo após o julgamento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas divergências sobre o tema debatido continuassem existindo, o legislador assegurou uma forma de ajustar eventual imprecisão do acórdão, consistente na possibilidade suscitar a revisão da tese jurídica firmada no IRDR, com previsão legal no art. 986, do Código de Processo Civil.

Nos termos do art. 977, inciso III, do Código de Processo Civil, o pedido de revisão de tese somente poderia ser realizado pelo Órgão Julgador, de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público ou da Defensoria Pública. Entretanto, como visto, tal limitação é duramente criticada pela doutrina, uma vez que indica grave violação ao devido processo legal, ante a ausência de razoabilidade/proporcionalidade nesta limitação, pois a tese jurídica fixada afeta interesses direitos das partes.¹⁷

17 DIAS, Bruno Smolarek; SIMAS, Sivonei; SOUZA, Leonardo Fratini Xavier de. Três impasses do incidente de resolução de demandas repetitivas. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 9, p. 88920-88935, sep. 2021.

Logo, embora tal limitação seja adequada para evitar tumultos processuais, tal previsão torna-se desproporcional na medida em que impossibilita a parte afetada de rediscutir a tese jurídica firmada e, consequentemente, viola o seu acesso à justiça, sendo, portanto, inconstitucional. Assim, a fim de afastar tal inconstitucionalidade, deve ser feita a interpretação na linha de que todos os legitimados para a instauração de um IRDR são partes legítimas para o pleito de revisão de tese.¹⁸

Em regra, o pedido de revisão somente pode ser fundamentado com base nos parâmetros adotados para o reconhecimento de teses de repercussão geral, ou seja, sob o ponto de vista econômico, político, social ou jurídico. No entanto, também existe a possibilidade do pedido ser proposto em casos de violação ao princípio da isonomia e segurança jurídica, devendo ser demonstrada no caso em concreto que a tese fixada tem sido incompatível com a segurança jurídica, a celeridade e eficiência dos julgamentos, não atendendo os objetivos das demandas em massa, de natureza repetitiva.¹⁹

A propósito, em caso análogo, sob a alegação de insegurança jurídica, a Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia/PGE-RO ajuizou um pedido de revisão de tese firmada no Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas n.º 0803446-33.2016.8.22.0000, em razão de um erro material constante no acórdão do julgamento do IRDR, o qual refere-se sobre a suspensão, ou não, do prazo prescricional do crédito tributário ao processo administrativo instaurado de ofício. Ao julgarem o incidente, os Desembargadores julgaram pela suspensão da exigibilidade e, por consequência, do prazo prescricional, do crédito tributário quando submetido à revisão de ofício do auto de infração.

18 ROCHA, Elias Gazal. O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas do Novo Código de Processo Civil de 2015. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, (71), 2017.

19 CARDOSO, André Guskow. O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR e os serviços concedidos, permitidos ou autorizados. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**. 2016 REDAC VOL. 23 (mar./abr. 2016).

Tal pedido justificou-se em razão de não ter ficado claro no acórdão se houve formação de maioria de votos em relação à questão da limitação temporal à suspensão da exigibilidade do crédito em virtude do prazo para julgamento do PAT, trazida no voto de um dos julgadores. Assim, alega o Estado que, embora restasse claro no acórdão que houve unanimidade no que tange à questão central do IRDR, qual seja, a possibilidade da suspensão da exigibilidade do crédito no PAT de ofício, houve divergência em relação a possibilidade de se incluir limitações a esta suspensão de exigibilidade, bem como quanto a forma de limitar tal suspensão, seja pela comprovação do efetivo cumprimento da lei ou pelo prazo para julgamento administrativo.

Em síntese, a revisão de tese ajuizada pela Procuradoria consistia nos seguintes argumentos: (i) houve omissão na tese central do julgamento, pois não ficou claro na decisão que o processo administrativo de ofício suspende a exigibilidade do crédito tributário; (ii) na tese fixada constam marcos temporais e limitações à tese principal que somente foram expostos em três votos, não tendo sido formado maioria de votos. Assim, observa-se que o Estado de Rondônia solicitou a revisão do IRDR para o fim de ampliar o seu objeto.

A época, alegou a Procuradoria que, embora a norma não conceda ao ente a legitimidade para o ajuizamento do pedido de revisão, por analogia, requereu a extensão da legitimidade dada ao Ministério Público e a Defensoria Pública e, caso não fosse ampliada a sua legitimidade, solicitou que a questão fosse suscitada de ofício pelo Exmo. Desembargador Relator.

No ato do julgamento, a Câmara Especial reconheceu a legitimidade da Procuradoria do Estado de Rondônia – PGE/RO para o ajuizamento da ação, bem como acatou o pedido de revisão, alterando a tese fixada no IRDR n.º 0803446-33.2016.8.22.0000 e, conseqüentemente, sanando as omissões e irregularidades expostas pelo ente Fazendário.

Observa-se que embora exista a possibilidade da interposição de Recurso Especial em face das decisões que indeferiram as petições

iniciais das reclamações ajuizadas pela Fazenda Pública Estadual, tem-se que uma medida cabível para sanar a dúvida sobre qual seria a forma de comprovação do recebimento da Gratificação de Atividade em Unidade Penal e Correccional Intramuros (GADI) ou da Gratificação Intramuros (GRAIM) pelo servidor estadual é o ajuizamento do pedido de revisão de tese firmada em Incidente de Resolução de Demandas Repetitiva por parte do Estado do Paraná, pois, como visto acima, tal requerimento pode, indiscutivelmente, ser ajuizado em casos de violação aos princípios da segurança jurídica e isonomia, para além da existência de precedentes que possibilitam a sua propositura por parte de Procuradores do Estado, em evidente ampliação a legitimidade prevista no Código de Processo Civil, ou por derradeiro, seja suscitada de ofício pelo próprio Relator.

Portanto, é possível vislumbrar na revisão de tese jurídica prevista no art. 986 do Código de Processo Civil a possibilidade da Fazenda Pública de se utilizar de tal instrumento a fim de trazer consistência sistêmica na aplicação de precedentes que lhe dizem respeito.

6. CONCLUSÃO

Da análise da tese de IRDR 007 de 2022 e da jurisprudência acerca da uniformização de entendimento de teses de IRDR, verifica-se que atualmente a reclamação, mesmo que fundamentada para tal propósito, não está sendo aceita pelos tribunais como meio de esclarecimento e uniformização de aplicação de tese. Hoje, muitos tribunais entendem que a Reclamação para esse fim tem sido utilizada como sucedâneo recursal para reanálise de fatos e provas e por esse fundamento não a acolhem.

Há também julgados que apontam que a reclamação para garantir a observância de acórdão de tese proferido em julgamento de IRDR não possui aderência estrita entre o objeto da decisão reclamada e aquele do precedente paradigma, uma vez que esse dá margem interpretativa ao magistrado, o que acarreta em decisões divergentes sobre uma mesma tese. Tal abordagem abre brecha para a violação da segurança jurídica, valor

esse protegido pelo ordenamento jurídico como um todo.

Uma vez que a tese resultante de IRDR serve para uniformizar entendimento quando há demandas em massa, as decisões divergentes originárias da aplicação de uma mesma tese precisam ser combatidas.

Na jurisprudência atual é possível encontrar a utilização da técnica de *overruling* adaptada ao sistema jurídico brasileiro por meio do instituto da Revisão de Incidente de Demandas Repetitivas. Este meio traz solução para qualquer inconsistência sistêmica que possa advir de tese de IRDR, promovendo previsibilidade e homogeneidade das decisões de situações jurídicas idênticas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRITO, Alzemer Martins Ribeiro de; BARIONI, Rodrigo Otávio. **Advocacia Pública e o Novo Código de Processo Civil**. 1. ed. Fórum, 2016.

CARDOSO, André Guskow. O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR e os serviços concedidos, permitidos ou autorizados. **Revista de Direito Administrativo Contemporâneo**. 2016 REDAC VOL. 23 (mar./abr. 2016).

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 17. ed. Forense, 2020.

CJF. Consulta de Enunciados. Disponível em: <https://www.cjf.jus.br/enunciados/enunciado/1271>. Acesso em: 12 jan. de 2023.

DIAS, Bruno Smolarek; SIMAS, Sivonei; SOUZA, Leonardo Fratini Xavier de. Três impasses do incidente de resolução de demandas repetitivas. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 7, n. 9, p. 88920-88935, sep. 2021.

DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. **Curso de Direito Civil**. Meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais. 18. ed. Revista Atualizada Ampliada. Juspodivm, 2021.

HOLLIDAY, Gustavo Calmon. **A Reclamação Constitucional no Novo CPC**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MELLO, P. P. C. Precedentes e vinculação. Instrumentos do Stare Decisis e Prática Constitucional Brasileira. **Revista de Direito Administrativo**, 241, p. 177-208, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v241.2005.43370>. Acesso em: 17 jan. de 2023.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. **Comentários ao Código de Processo Civil**. 11. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Código de Processo Civil Comentado Artigo por Artigo**. 6. ed. Juspodivm, 2021.

ROCHA, Elias Gazal. O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas do Novo Código de Processo Civil de 2015. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, (71), 2017.

THEODORO JR., Humberto. **Processo Civil Brasileiro - Novos Rumos a partir do CPC/2015**. 1. ed. Del Rey, 2016.

TJPR - Órgão Especial - 0005717-38.2015.8.16.0004/1 - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADOR PAULO ROBERTO VASCONCELOS - J. 16/03/2021.