

**ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 1.174
PARANÁ**

RELATOR : **MIN. ALEXANDRE DE MORAES**
REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
INTDO.(A/S) : TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

V O T O

O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES (RELATOR): Conforme relatado, trata-se de arguição que busca examinar um conjunto de decisões judiciais que teria afastado a aplicação de norma estadual sem, contudo, declarar sua inconstitucionalidade.

Preliminarmente, constato que a ação abstrata foi proposta por legitimado com franco interesse na matéria controvertida, eis que se trata de norma local que regula o regime jurídico de servidores do respectivo governo estadual, fazendo transparecer a necessária pertinência temática para o Governador requerente.

De outra perspectiva, constato que o princípio da subsidiariedade, pressuposto específico à arguição, encontra-se igualmente presente.

Como se sabe, a ADPF será cabível desde que não exista, para a hipótese *in concreto*, qualquer outro meio eficaz de sanar a lesividade – *subsidiariedade* (ADPF 13-1, Rel. Min. Ilmar Galvão; ADPF 15-7/PA, Rel. Min. Joaquim Barbosa), pois esse mecanismo de efetividade dos preceitos fundamentais não substitui as demais previsões constitucionais que tenham semelhante finalidade, tais como o *habeas corpus*, *habeas data*; mandado de segurança individual e coletivo; mandado de injunção; ação popular; ADI estadual, entre outras possibilidades (AgR na ADPF 17-3/AP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno, DJ de 14/3/2003; ADPF 3/CE – QO – Rel. Min. Sydney Sanches, Pleno, DJ de 27/2/2004; ADPF 12-2/DF, Rel. Min. ILMAR GALVÃO, Pleno, DJ de 26/3/2001).

O cabimento da ADPF será viável desde que haja a observância do *princípio da subsidiariedade*, que exige o esgotamento de todas as vias possíveis para sanar a lesão ou a ameaça de lesão a preceitos

ADPF 1174 / PR

fundamentais ou a verificação, *ab initio*, de sua inutilidade para a preservação do preceito (ADPF 186/DF, Rel. Min. RICARDO LEWANDOWSKI, DJe de 20/10/2014). Caso os mecanismos utilizados de maneira exaustiva mostrem-se ineficazes, será cabível o ajuizamento da arguição. Da mesma forma, se desde o primeiro momento se verificar a ineficiência dos demais mecanismos jurisdicionais para a proteção do preceito fundamental, será possível que um dos legitimados se dirija diretamente ao Supremo Tribunal Federal, por meio de arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Conforme anotei em diversos julgados nessa SUPREMA CORTE (ADPF 762-AgR, Tribunal Pleno, julgado em 22/3/2021), é cabível o ajuizamento de ADPF para a impugnação de conjunto de decisões judiciais proferidas por vários órgãos e instâncias jurisdicionais com o entendimento alegadamente atentatório a preceito fundamental. A Jurisprudência da CORTE admite com restrições a possibilidade de utilização da ADPF para a impugnação de decisões judiciais, em especial quando a arguição é dirigida a impugnar pronunciamentos transitados em julgados, hipótese em que serviria de sucedâneo de ação rescisória. Nesse sentido: ADPF 97, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/08/2014, DJe de 30/10/2014; ADPF 249-AgR, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2014, DJe de 1/9/2014.

Merecem ser considerados os diversos precedentes da CORTE que admitem a impugnação, via ADPF, de decisões judiciais tomadas em seu conjunto, desde que caracterizada a existência uma questão constitucional relevante. Nesse sentido, veja-se o precedente firmado na ADPF 101, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/2009, DJe de 4/6/2012 (importação de pneus usados).

Mencione-se também os precedentes estabelecidos no julgamento da: ADPF 548, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 15/05/2020, DJe de 9/6/2020 (decisões da Justiça Eleitoral que coibiram manifestações políticas em universidades); ADPF 250, Rel. Min.

ADPF 1174 / PR

CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 13/09/2019, DJe de 27/9/2019 (conjunto de decisões judiciais sobre pagamento de precatórios); e ADPF 444, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2018, DJe de 21/5/2019 (conjunto de decisões que determinaram a condução coercitiva de réus ou investigados para interrogatório).

De igual modo, convém registrar os precedentes da CORTE no julgamento de ADPFs propostas em face de conjunto de decisões judiciais que determinaram a penhora ou bloqueio de recursos públicos ou patrimônio de empresas públicas prestadoras de serviço público. Nesse sentido: ADPF 620-MC-Ref, Rel. Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2020, DJe de 12/5/2020; ADPF 556, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 14/02/2020, DJe de 6/3/2020; ADPF 275, Rel. Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 17/10/2018, DJe de 27/6/2019; ADPF 405 MC, Rel. Min. ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 14/06/2017, DJe de 5/2/2018; e ADPF 387, Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 23/03/2017, DJe de 25/10/2017.

No caso em exame, o volume de decisões proferidas no âmbito das Turmas Recursais dos Juizados Especiais do Estado do Paraná – da ordem de 737 ações ainda sem trânsito em julgado, conforme informação do Requerente (eDoc. 1, p. 8) –, nas quais se coloca a questão da aplicação da Lei Complementar estadual 231/2020, efetivamente suscita fundados questionamentos quanto à observância, pelo Poder Judiciário local, dos preceitos constitucionais que, por um lado, conferem presunção relativa de constitucionalidade às leis regularmente editadas pelo Poder Legislativo estadual, e, por outro lado, disciplinam o controle jurisdicional da constitucionalidade dessas mesmas leis. Por esse motivo, o conhecimento da matéria pela presente via da ADPF proporciona a solução célere, uniforme e abrangente da questão.

Portanto, CONHEÇO da presente ADPF.

ADPF 1174 / PR

A Lei Complementar estadual 231/2020 estabeleceu requisitos gerais para a promoção, a progressão ou qualquer outro avanço na carreira de servidores públicos do Estado do Paraná, exigindo para tais movimentações funcionais: a) a existência de disponibilidade orçamentária e financeira para a despesa, atestada pelo órgão competente; b) a existência de vaga na classe ou nível superior; e c) a publicação de decreto do Chefe do Poder Executivo.

Também fixou um marco temporal para os efeitos materiais da movimentação, designando a data de publicação do ato de concessão no diário oficial como termo para seu início.

Lei Complementar estadual 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.

Desse modo, além de pressupostos específicos porventura aplicáveis à movimentação no âmbito de cada carreira estadual (ex. interstício temporal mínimo em determinada classe/nível para a polícia civil), seria também necessário preencher os requisitos gerais supracitados. Segundo o requerente, *“o que esta lei faz [...] é dar natureza constitutiva ao ato concessivo de promoção e progressão”*.

Os estatutos jurídicos das carreiras estaduais passaram, inclusive, a

ADPF 1174 / PR

dispor de regras expressas neste sentido:

LC 259/2023 (Polícia Civil)

Art. 46. As promoções, em todos os casos previstos nesta Lei Complementar, dependerão de comprovação da disponibilidade orçamentária e financeira, e serão devidas após a publicação de ato de concessão do Chefe do Poder Executivo no Diário Oficial.

Lei 17.169/2012 (Polícia Militar e Bombeiros)

Art. 7º O desenvolvimento na carreira da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar ocorrerá por meio da promoção, podendo ocorrer de um posto ou graduação para outro, imediatamente superior, ou por classe, para a classe imediatamente superior, dentro de um mesmo posto ou graduação. (Redação dada pela Lei 22187 de 13/11/2024)

§ 7º. As progressões e promoções, em todos os casos, dependerão de comprovação da disponibilidade orçamentária e financeira e serão devidas após a publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo no Diário Oficial. (Incluído pela Lei Complementar 231 de 17/12/2020)

Lei 13.666/2002 (Quadro Próprio do Poder Executivo)

Art. 8º O desenvolvimento profissional na carreira se dará pelos institutos da progressão e promoção, ou somente promoção, conforme as disposições previstas nesta Seção. (Redação dada pela Lei 21367 de 28/02/2023)

Parágrafo único. As progressões e promoções, em todos os casos previstos nesta Lei, dependerão de comprovação da disponibilidade orçamentária e financeira e serão devidas após

ADPF 1174 / PR

a publicação de Decreto do Chefe do Poder Executivo no Diário Oficial. (Incluído pela Lei Complementar 231 de 17/12/2020)

Lei 18.136/2014 (Quadro Próprio dos Servidores da Secretaria de Estado da Saúde)

Art. 7º O desenvolvimento na carreira, para os servidores estáveis, dar-se-á pelo instituto da promoção. (Redação dada pela Lei 21585 de 14/07/2023)

§ 2º As promoções, em todos os casos previstos nesta Lei, dependerão de comprovação da disponibilidade orçamentária e financeira e serão devidas após a publicação de ato do Chefe do Poder Executivo no Diário Oficial do Estado do Paraná. (Redação dada pela Lei 21585 de 14/07/2023)

Diante dos novos contornos dados ao ordenamento paranaense, ocorreu uma judicialização maciça em torno da movimentação funcional. Diversos servidores públicos estaduais pleitearam direitos, sobretudo retroativos, reconhecidos pelas Turmas Recursais dos Juizados Especiais do Estado do Paraná, que terminaram por afastar a aplicação da Lei Complementar estadual 231/2020 em suas decisões.

Verifica-se, a título de ilustração, que existem alguns poucos pronunciamentos judiciais que aplicaram o dispositivo da LC 231/2020, conjugando seus pressupostos gerais aos requisitos específicos para o avanço em determinada carreira, enquanto outros rejeitaram-no por completo:

RECURSO INOMINADO. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. UEL. PROFESSOR. ENSINO SUPERIOR. PROGRESSÃO FUNCIONAL POR TITULAÇÃO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. ART. 4º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI ESTADUAL Nº 11.713/97.

NECESSIDADE DE DECRETO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA CONCESSÃO DA PROGRESSÃO. LEI COMPLEMENTAR 231/2020. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

(TJPR - 6ª Turma Recursal dos Juizados Especiais - 0016296-34.2023.8.16.0014 - Londrina - Rel.: JUÍZA DE DIREITO SUBSTITUTO VANESSA VILLELA DE BIASSIO - Rel. Desig. p/ o Acórdão: JUIZ DE DIREITO DA TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS AUSTREGESILO TREVISAN - J. 10.02.2025)

- EMBARGOS DE DECLARAÇÃO - OMISSÃO EVIDENCIADA - AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO ACERCA DO PLEITO DE AFASTAMENTO DA CONDENAÇÃO QUANTO À PROGRESSÃO FUNCIONAL - INAPLICABILIDADE DA LEI COMPLEMENTAR N. 231/2020 - **PROGRESSÃO É ATO VINCULADO, QUE NÃO ESTÁ CONDICIONADO À PUBLICAÇÃO DE DECRETO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO** - SENTENÇA MANTIDA QUANTO AO PONTO - OMISSÃO SUPRIDA SEM ALTERAÇÃO DO MÉRITO - EMBARGOS DE DECLARAÇÃO ACOLHIDOS SEM EFEITOS INFRINGENTES.

(TJPR - 4ª Turma Recursal - 0005384-06.2023.8.16.0037 - Campina Grande do Sul - Rel.: JUIZ DE DIREITO DA TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS MARCO VINICIUS SCHIEBEL - J. 16.12.2024)

RECURSO INOMINADO. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. POLICIAL MILITAR. REENQUADRAMENTO PARA SOLDADO DE PRIMEIRA CLASSE. ATO ADMINISTRATIVO VINCULADO. INAPLICABILIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 231/2020. PRECEDENTES

ADPF 1174 / PR

DESTA TURMA RECURSAL. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

(TJPR - 4ª Turma Recursal - 0007554-03.2022.8.16.0031 - Guarapuava - Rel.: JUIZ DE DIREITO DA TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS ALDEMAR STERNADT - J. 04.12.2024)

RECURSO INOMINADO. SERVIDOR PÚBLICO ESTADUAL. AGENTE DE EXECUÇÃO. SENTENÇA PROCEDENTE. INSURGÊNCIA RECURSAL DO RÉU. PROMOÇÃO FUNCIONAL POR MERECIMENTO. LEI ESTADUAL Nº 13.666/2002. DIREITO INCONTROVERSO. IMPLEMENTAÇÃO TARDIA. PAGAMENTO RETROATIVO DEVIDO DESDE A DATA DO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. INAPLICABILIDADE DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 231/2020. DIREITO DE SERVIDOR PÚBLICO QUE INDEPENDE DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ATO VINCULADO. TEMA 1075 DO STJ. MORA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE NÃO DEVE PREJUDICAR DIREITO SUBJETIVO DO SERVIDOR. PRECEDENTES DESTA TURMA RECURSAL. SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

(TJPR - 4ª Turma Recursal - 0047069-96.2022.8.16.0014 - Londrina - Rel.: JUIZ DE DIREITO DA TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS ALDEMAR STERNADT - J. 30.11.2024)

RECURSO INOMINADO. DIREITO ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ. POLICIAL MILITAR. PROGRESSÃO FUNCIONAL. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. INSURGÊNCIA DO RÉU ESTADO DO

PARANÁ. NÃO ACOLHIMENTO. ARGUMENTO DE NECESSIDADE DE CUMPRIMENTO DO DISPOSTO NO § 7º DO ART. 7º DA LEI ESTADUAL N. 17.169/2012, QUAL SEJA, **COMPROVAÇÃO DA PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA E DISPONIBILIDADE FINANCEIRA E DECRETO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PUBLICADO NO DIÁRIO OFICIAL (REQUISITO INTRODUZIDO PELA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N. 231/2020)**. DESCABIMENTO. DIFERENÇAS SALARIAIS DEVIDAS. DESNECESSIDADE DE PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ATO ADMINISTRATIVO VINCULADO. DIREITO SUBJETIVO DO SERVIDOR. TESE FIRMADA EM RECURSO ESPECIAL REPETITIVO PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA NO TEMA Nº 1075. CRITÉRIO OBJETIVO CUMPRIDO (ART. 7º DA LEI ESTADUAL N. 17.169/2012) EM JANEIRO DE 2023 COM A IMPLEMENTAÇÃO NA FOLHA TÃO SOMENTE EM MAIO DE 2023. CONDENAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ AO PAGAMENTO DAS DIFERENÇAS RETROATIVAS QUE É DE RIGOR. RECONHECIMENTO DA MORA INJUSTIFICADA DO ATO ADMINISTRATIVO NO ATRASO NA IMPLEMENTAÇÃO EM FOLHA DE PAGAMENTO. PRECEDENTES DESTA TURMA RECURSAL. REFORMA DE OFÍCIO PARA A APLICAÇÃO DA TAXA SELIC A PARTIR DE 09/12/2021 (ART. 3º DA EC N. 113/2021). SENTENÇA MANTIDA. RECURSO CONHECIDO E NÃO PROVIDO.

(TJPR - 6ª Turma Recursal dos Juizados Especiais - 0026019-58.2023.8.16.0182 - Curitiba - Rel.: JUÍZA DE DIREITO SUBSTITUTO VANESSA VILLELA DE BIASSIO - J. 25.11.2024)

As decisões que negaram aplicação à Lei Complementar 231/2020 geralmente se pautaram em entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça, que considerou ilegal a Administração Pública obstar

ADPF 1174 / PR

o avanço na carreira unicamente por questões fiscais, quando superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tema Repetitivo 1075

É ilegal o ato de não concessão de progressão funcional de servidor público, quando atendidos todos os requisitos legais, a despeito de superados os limites orçamentários previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, referentes a gastos com pessoal de ente público, tendo em vista que a progressão é direito subjetivo do servidor público, decorrente de determinação legal, estando compreendida na exceção prevista no inciso I do parágrafo único do art. 22 da Lei Complementar 101/2000.

Entretanto, a invocação da tese fixada pelo Superior Tribunal de Justiça no Tema Repetitivo 1075 não parece encontrar aderência nestes casos. De acordo com os seus termos, a progressão não pode ser obstada, uma vez preenchidos todos os seus pressupostos normativos, pela extrapolação dos limites orçamentários do ente federado, como se fosse uma sanção prevista na LRF. Em outras palavras, a progressão se aperfeiçoa, enquanto direito subjetivo do servidor, uma vez presentes todos os seus requisitos legais, independentemente da higidez fiscal do Estado.

Como bem expressou este tribunal ao firmar a tese, *“condicionar a progressão funcional do servidor público a situações alheias aos critérios previstos por lei poderá, por via transversa, transformar seu direito subjetivo em ato discricionário da Administração”* (REsp n. 1.878.849/TO, relator Ministro Manoel Erhardt (Desembargador Convocado do TRF5), Primeira Seção, julgado em 24/2/2022, DJe de 15/3/2022).

Nos casos paranaenses, não é a higidez fiscal que se coloca como obstáculo à progressão, mas o não preenchimento dos diversos pressupostos legais autorizadores da movimentação, entre os quais a disponibilidade orçamentária. No estado-membro, a disponibilidade

ADPF 1174 / PR

orçamentária e financeira, assim como a existência de vaga, são requisitos legais inarredáveis dos diversos regimes funcionais presentes naquela Administração Pública subnacional, a par de tantos outros pressupostos gerais ou específicos. Eles detêm suficiente juridicidade para condicionar a movimentação, o que afasta a aplicação da tese supracitada.

Este conjunto de decisões judiciais, que negou vigência à LC 231/2020 sem, contudo, declarar a sua inconstitucionalidade, uma vez provenientes de Turmas Recursais, desafia o rito processual existente para averiguar sua validade frente à ordem constitucional.

Quando o Estado do Paraná suscitou um incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR 46) para obter um pronunciamento estabilizador sobre todos estes processos, o Tribunal de Justiça não o admitiu ante a ausência de controvérsia relevante instalada:

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. DOCTRINA 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 aodamento 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.

(TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ, ÓRGÃO ESPECIAL, Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 0036989-81.2023.8.16.0000, Rel. Desembargador Miguel Kfoury Neto, julgado em 19/2/2024)

Se o incidente de resolução de demandas repetitivas, tal qual previsto entre os arts. 976 e 987 do Código de Processo Civil, sequer teve seu mérito apreciado, o que teria destravado o caminho processual para a interposição de recurso extraordinário perante esta SUPREMA CORTE (art. 987, CPC), resta indagar que outros mecanismos seriam possíveis para o deslinde constitucional de uma controvérsia maciça.

O pedido de uniformização de interpretação de lei poderia, em tese, ser manejado ante as previsões existentes no diploma dos Juizados

ADPF 1174 / PR

Especiais da Fazenda Pública (Lei 12.153/2009) e naquele referente aos Juizados Especiais Federais (Lei 10.259/2001), possibilidade reconhecida pelo Conselho Nacional de Justiça (Provimento 165/2024) e pelo próprio Tribunal de Justiça do Estado do Paraná ao instituir sua Turma de Uniformização de Jurisprudência (Resolução 464/2024-OE).

Lei 10.259/2001

Art. 14. Caberá pedido de uniformização de interpretação de lei federal quando houver divergência entre decisões sobre questões de direito material proferidas por Turmas Recursais na interpretação da lei.

Lei 12.153/2009

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

Provimento CNJ 165/2024

Art. 88. Caberá pedido de uniformização de interpretação de lei quando houver divergência entre decisões proferidas por Turmas Recursais da mesma unidade da federação sobre questões de direito material.

Resolução 235/2019-OE

Art. 1º-A Fica criada a Turma de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Cíveis, Criminais e da Fazenda Pública do Estado do Paraná. (Redação dada pela Resolução nº 464, de 23 de setembro de 2024)

[...]

ADPF 1174 / PR

Art. 1º-F A Turma de Uniformização de Jurisprudência contará com os seguintes procedimentos de uniformização de jurisprudência: (Redação dada pela Resolução nº 464, de 23 de setembro de 2024)

I - pedido de uniformização de interpretação de lei; (Incluído pela Resolução nº 434, de 25 de março de 2024)

II - incidente de resolução de demandas repetitivas; (Incluído pela Resolução nº 434, de 25 de março de 2024)

III - incidente de assunção de competência; (Incluído pela Resolução nº 434, de 25 de março de 2024)

IV - enunciados. (Incluído pela Resolução nº 434, de 25 de março de 2024)

Neste caso, o pedido de uniformização de interpretação de lei deve ser lastreado pela demonstração de divergência entre decisões proferidas pelas turmas recursais. Embora o TJPR tenha optado por não conhecer do incidente de resolução de demandas repetitivas instaurado para examinar a LC 231/2020 (IRDR 46) sob o fundamento de não haver dissenso, verifica-se nos processos supracitados oriundos das turmas recursais que há decisões colegiadas em ambos os sentidos.

Perante a Turma de Uniformização de Jurisprudência dos Juizados Especiais Cíveis, Criminais e da Fazenda Pública do Estado do Paraná, seria possível ventilar questões constitucionais porventura controvertidas que levaram, em última análise, ao controle implícito de constitucionalidade que terminou por afastar a aplicação da LC 231/2020. Este órgão, responsável por julgar mecanismos processuais estabilizadores, seria a plataforma jurisdicional adequada para tanto.

Em geral, a inconstitucionalidade total ou parcial de lei ou ato normativo estatal só pode ser declarada pelo voto da maioria absoluta da totalidade dos membros do tribunal ou, onde houver, dos integrantes do

ADPF 1174 / PR

respectivo órgão especial, sob pena de absoluta nulidade da decisão emanada do órgão fracionário (turma, câmara ou seção), em respeito à previsão do art. 97 da Constituição Federal.

Essa verdadeira cláusula de reserva de plenário atua como condição de eficácia jurídica da própria declaração jurisdicional de inconstitucionalidade dos atos do Poder Público, aplicando-se a todos os tribunais, via difusa, e ao SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, também no controle concentrado.

No sentido de reforçar a exigência constitucional, foi editada a Súmula Vinculante 10, com o seguinte teor:

Viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão do órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte.

A jurisprudência desta CORTE tem reiteradamente proclamado que a desconsideração do princípio em causa gera, como inevitável efeito consequencial, a nulidade absoluta da decisão judicial colegiada que, emanando de órgão meramente fracionário, haja declarado a inconstitucionalidade de norma legal.

No presente caso, embora não tenha declarado expressamente a inconstitucionalidade incidental, as Turmas Recursais dos Juizados Especiais do Estado do Paraná afastaram implicitamente a aplicação do art. 13 da LC estadual 231/2020 e do dispositivo correspondente do estatuto funcional de cada carreira estadual, tendo, conseqüentemente, exercido o controle difuso de constitucionalidade.

A aplicação da cláusula de reserva de plenário aos juizados especiais apresenta, dada sua peculiar estruturação orgânica, alguma dificuldade, o que motivou este SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL a afastar dali a sua aplicação. Entre outros precedentes (RE 1465294-AgR, Rel. Min.

ADPF 1174 / PR

ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 18/3/2024; ARE 1327491-RG, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, DJe de 25/4/2022; ARE 792.562-AgR, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, DJe de 2/4/2014), transcrevo o seguinte:

1. O princípio da reserva de plenário não se aplica no âmbito dos juizados de pequenas causas (art. 24, X, da Constituição Federal) e dos juizados especiais em geral (art. 98, I, da CF/88), que, pela configuração atribuída pelo legislador, não funcionam, na esfera recursal, sob o regime de plenário ou de órgão especial.

(ARE 868457-RG, Rel. Min. TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, DJe de 27/4/2015)

Ocorre, contudo, que, uma vez instalado órgão colegiado maior no âmbito dos juizados especiais de determinado estado-membro, como a turma de uniformização atualmente existente no Estado do Paraná, é plenamente possível afetar a ele questão constitucional relevante para o deslinde de inúmeros processos.

A título de ilustração, verifica-se que, no âmbito dos juizados especiais federais, *“a Turma Nacional de Uniformização pode apreciar questões jurídicas de natureza constitucional, no exercício do controle difuso de constitucionalidade, desde que não haja determinação de sobrestamento de processos pelo Supremo Tribunal Federal”* (Questão de Ordem 46, TNU).

De outra perspectiva, observo que cabe às turmas recursais o ônus de fundamentar o afastamento de determinada norma no caso concreto que ela venha a julgar, sob pena de vulnerar o dever constitucional imposto aos órgãos jurisdicionais de fundamentarem adequadamente seus pronunciamentos.

Sobre o direito fundamental à motivação das decisões, tem-se que:

ADPF 1174 / PR

Nossa Constituição refere que “todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade” (art. 93, IX). O dever de motivação das decisões judiciais é inerente ao Estado Constitucional e constitui verdadeiro banco de prova do direito ao contraditório das partes. Não por acaso a doutrina liga de forma muito especial contraditório, motivação e direito ao processo justo. Sem motivação a decisão judicial perde duas características centrais: a justificação da norma jurisdicional para o caso concreto e a capacidade de orientação de condutas sociais. Perde, em uma palavra, o seu próprio caráter jurisdicional (SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. São Paulo: Saraiva, 2017).

Assim, ainda que pudessem vir a exercer o controle de constitucionalidade da lei estadual que disciplinou o regime jurídico dos servidores estaduais, o afastamento da norma sem o necessário cotejo com a Constituição e sem a aplicação motivada de algum critério apto resolver uma possível antinomia, revela a vulneração, ao menos, do dever de fundamentação expressa (art. 93, IX, CF).

Ante o exposto, JULGO PROCEDENTE a presente arguição para cassar as decisões judiciais não transitadas em julgado que negaram aplicação ao art. 13 da Lei Complementar 231/2020 do Estado do Paraná, impondo-se aos órgãos jurisdicionais responsáveis por novamente julgar os respectivos processos o dever de fundamentar suas novas decisões.

É o voto.