



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2023892 - AP (2022/0274389-8)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DO AMAPA
RECORRENTE : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO NO AMAPÁ
RECORRENTE : SINDICATO DOS SERVIDORES DO GRUPO ADMINISTRATIVO DO ESTADO DO AMAPÁ-SINSGAAP
RECORRENTE : SINDICATO DE ENFERMAGEM E TRABALHADORES DE SAÚDE DO AMAPA
ADVOGADOS : DAVI IVÃ MARTINS DA SILVA - AP001648
ANSELMO JOSÉ DA COSTA PAES - AP002659
ERICKA PATRÍCIA LOBATO TORRINHA - AP002199
ANA LUIZA PAUXIS ROCHA - AP002757
RECORRENTE : ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADOR : ANDRE ROCHA - AP001660B
RECORRIDO : SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DO AMAPA
RECORRIDO : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO NO AMAPÁ
RECORRIDO : SINDICATO DOS SERVIDORES DO GRUPO ADMINISTRATIVO DO ESTADO DO AMAPÁ-SINSGAAP
RECORRIDO : SINDICATO DE ENFERMAGEM E TRABALHADORES DE SAÚDE DO AMAPA
ADVOGADOS : DAVI IVÃ MARTINS DA SILVA - AP001648
ANSELMO JOSÉ DA COSTA PAES - AP002659
ERICKA PATRÍCIA LOBATO TORRINHA - AP002199
ANA LUIZA PAUXIS ROCHA - AP002757
RECORRIDO : ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADOR : ANDRE ROCHA - AP001660B

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS — IRDR. SERVIDORES ESTADUAIS. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. NORMA DE EFICÁCIA LIMITADA. OMISSÃO LEGISLATIVA. APLICAÇÃO DE LEI DE SERVIDORES DE UNIVERSIDADE ESTADUAL. ADOÇÃO PELA CORTE DE ORIGEM DO SISTEMA DA CAUSA-MODELO. CONHECIMENTO DO RECURSO ESPECIAL. *DISTINGUISHING* EM RELAÇÃO AO RESP

1.798.374/DF, JULGADO PELA CORTE ESPECIAL. ADOÇÃO, PELO CPC, EM REGRA, DA SISTEMÁTICA DA CAUSA-PILOTO. EXIGÊNCIA DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO. ART. 978, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. APRECIACÃO DO IRDR SEM JULGAMENTO CONCOMITANTE DE CAUSA PENDENTE. NÃO CABIMENTO. NULIDADE.

1. O acórdão recorrido foi proferido em IRDR instaurado no Tribunal de origem como procedimento-modelo, ou seja, sem que houvesse uma causa-piloto que lhe subsidiasse. Portanto, houve a fixação de tese abstrata sem o julgamento concomitante de um caso concreto.

2. Não se desconhece que a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp n. 1.798.374/DF, de relatoria do Ministro Mauro Campbell, decidiu que "não cabe recurso especial contra acórdão proferido pelo Tribunal de origem que fixa tese jurídica em abstrato em julgamento do IRDR, por ausência do requisito constitucional de cabimento de 'causa decidida', mas apenas naquele que aplica a tese fixada, que resolve a lide, desde que observados os demais requisitos constitucionais do art. 105, III, da Constituição Federal e dos dispositivos do Código de Processo Civil que regem o tema".

3. Na ocasião, todavia, a Corte Especial analisou a admissibilidade de um Recurso Especial da Defensoria Pública do Distrito Federal contra acórdão fundado **em pedido de revisão de tese em IRDR**, onde, nas palavras do em. Ministro Mauro Campbell Marques, "sequer existe parte contrária e, conseqüentemente, qualquer espécie de contraditório".

4. O Superior Tribunal de Justiça, então, concluiu que "a tese jurídica fixada em abstrato no julgamento do IRDR, ainda que no âmbito da interpretação de norma infraconstitucional federal, não pode ser considerada como causa decidida sob a ótica constitucional, o que somente ocorreria com a aplicação da referida tese jurídica ao caso selecionado para o julgamento ou na aplicação nas causas em andamento/sobrestadas (caso concreto) que versem sobre o tema repetitivo julgado no referido incidente".

5. Consignou-se, ainda, que o não cabimento do Apelo Especial em tais casos não prejudicaria o acesso da questão federal ao STJ, "pois a tese jurídica será aplicada aos demais casos idênticos e sobrestados que aguardavam a resolução do incidente e tratavam da mesma questão jurídica, o que, ao menos em linha de princípio, viabilizaria a interposição do recurso especial".

6. No entanto, no presente caso, a questão posta em debate no Recurso em exame, não diz respeito à tese abstratamente fixada na origem, mas à aplicação, em concreto, das próprias regras processuais que envolvem o instituto do IRDR.

7. O que se discute neste feito (e este é o *distinguishing* em relação ao que restou decidido no REsp 1.798.374 /DF) é a própria admissibilidade e a observância das regras do *due process* no Incidente instaurado na Corte de origem.

8. Por se tratar de debate acerca da aplicação, em concreto, das regras processuais previstas para a admissão e o julgamento do IRDR, não haverá outra oportunidade para que as alegações da parte recorrente cheguem ao STJ. Publicada a tese, os casos concretos serão solucionados de acordo com ela, sem possibilidade de novo debate acerca da higidez da decisão do IRDR, que já terá transitado em julgado.

9. Dito isso, observa-se da leitura dos acórdãos proferidos pelo TJAP que aquela Corte adotou a sistemática da causa-modelo. No entanto, o CPC estabeleceu, como regra, a sistemática da causa-piloto para o julgamento do IRDR, que nada mais é do que um incidente instaurado em um processo já em curso no Tribunal para resolver questões de direito oriundas de demandas de massa.

10. A adoção da sistemática da causa-modelo não é de livre escolha do Tribunal. Pelo contrário, o Código de Processo Civil a permite em apenas duas hipóteses: quando houver desistência das partes que tiveram seus processos selecionados como representativos da controvérsia multitudinária, nos termos do art. 976, § 1º, do CPC; e quando se tratar de "pedido de revisão da tese jurídica fixada no IRDR, o qual equivaleria ao pedido de instauração do incidente (art. 986 do CPC), [caso em que] o Órgão Julgador apenas analisa a manutenção das teses jurídicas fixadas em abstrato, sem qualquer vinculação a qualquer caso concreto" (REsp 1.798.374/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Corte Especial, DJe de 21.6.2022). A peculiaridade deste caso é que nenhuma dessas duas hipóteses se fez presente, mas mesmo assim a Corte local decidiu julgar uma causa-modelo.

11. No Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, a regra é a participação das partes dos Recursos selecionados como representativos da controvérsia, que constitui núcleo duro do princípio do contraditório, na perspectiva da representatividade adequada. O CPC/2015, sem prejuízo da participação dos *amici curiae* e MP no incidente, imputou à parte da causa-piloto a condição de representante dos eventuais afetados pela decisão, pois versa sobre juízo em nome de todos e em razão da identidade de interesses, de modo que a Corte *a quo* tem o dever de garantir que tal representação seja efetivamente exercida de forma adequada.

12. Pode-se afirmar que a garantia e a fiscalização, pela Corte, da efetiva participação das partes é ainda mais imperativa no IRDR, se comparado aos processos coletivos que visam tutelar direitos individuais homogêneos. Nestes, a decisão desfavorável ao grupo não prejudica seus membros, em razão da regra da extensão da coisa julgada *secundum eventum litis*. No IRDR, por outro lado, a decisão desfavorável será a todos aplicada, por constituir precedente qualificado (art. 927, III, CPC). E é regra elementar do *due process* que aquele que não participou do processo – ainda que por intermédio de representante adequado – não pode ser por ele prejudicado.

13. Logo, o Tribunal de origem não pode avocar o julgamento de determinadas questões de direito de forma desvinculada de causa que esteja sob sua apreciação. O relator de uma das causas pendentes de julgamento poderia tomar essa iniciativa, selecionando processos que melhor atendessem à exigência da representatividade adequada para julgá-los como causa-piloto, respeitando o contraditório e a ampla defesa, e permitindo a participação dos atores relevantes do litígio massificado.

14. Não se trata de admitir, indistintamente, a participação de todos os particulares que tiveram seus processos suspensos; isso certamente inviabilizaria o julgamento do Incidente. O ordenamento jurídico, todavia, impõe a efetiva participação, no mínimo, daqueles que tiveram seus processos indicados como causas representativas da controvérsia multitudinária, pois são, indiscutivelmente, partes interessadas no Incidente. O IRDR não pode ser interpretado de forma a dar origem a uma espécie de "justiça de cidadãos sem rosto e sem fala".

15. A participação dos autores das ações repetitivas constitui o núcleo duro do princípio do contraditório no julgamento do IRDR. É o mínimo que se deve exigir para garantir a observância ao devido processo legal, sem prejuízo da participação de outros atores relevantes, como o Ministério Público e os *amici curiae*.

16. Aliás, a participação do *Parquet* não dispensa esse contraditório mínimo, especialmente diante do que dispõe o art. 976, § 2º, do CPC: “o Ministério Público intervirá obrigatoriamente no incidente e deverá assumir sua titularidade em caso de desistência ou de abandono.”

17. Ao adotar o sistema da causa-piloto, a tese repetitiva, da qual surtirão os efeitos externos (*erga omnes*), deve ser apreciada conjuntamente com o caso concreto, do qual surtirão os efeitos internos (*inter partes*), como se depreende do parágrafo único do art. 978 do CPC: "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".

18. Se as partes autoras dos processos selecionados não os abandonaram ou deles desistiram, sua efetiva participação é imposição do princípio do contraditório e da norma do art. 978, parágrafo único, do CPC.

19. Assim sendo, tenho como patente a violação do art. 978, parágrafo único, do CPC, na medida em que foi admitido o IRDR de forma autônoma, sem vinculação a um processo pendente, o que inviabiliza a exigência de julgamento concomitante de recurso, remessa necessária ou processo de competência originária que lhe pudesse dar origem.

20. Dá-se provimento ao Recurso Especial interposto pelos Sindicatos recorrentes para declarar nulo o acórdão recorrido e reconhecer a inadmissibilidade do IRDR em razão da ausência dos requisitos legais que autorizam sua instauração, prejudicadas as demais questões veiculadas em ambos os recursos.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Turma, por unanimidade, dar provimento ao recurso interposto pelos Sindicatos recorrentes para declarar nulo o acórdão recorrido e reconhecer a inadmissibilidade do IRDR em razão da ausência dos requisitos legais que autorizam sua instauração, prejudicadas as demais questões veiculadas em ambos os recursos, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator.

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Afrânio Vilela e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

Brasília, 05 de março de 2024.

Ministro Herman Benjamin
Relator



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2023892 - AP (2022/0274389-8)

RELATOR : **MINISTRO HERMAN BENJAMIN**
RECORRENTE : SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DO AMAPA
RECORRENTE : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO NO AMAPÁ
RECORRENTE : SINDICATO DOS SERVIDORES DO GRUPO ADMINISTRATIVO DO ESTADO DO AMAPÁ-SINSGAAP
RECORRENTE : SINDICATO DE ENFERMAGEM E TRABALHADORES DE SAÚDE DO AMAPA
ADVOGADOS : DAVI IVÃ MARTINS DA SILVA - AP001648
ANSELMO JOSÉ DA COSTA PAES - AP002659
ERICKA PATRÍCIA LOBATO TORRINHA - AP002199
ANA LUIZA PAUXIS ROCHA - AP002757
RECORRENTE : ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADOR : ANDRE ROCHA - AP001660B
RECORRIDO : SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DO AMAPA
RECORRIDO : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO NO AMAPÁ
RECORRIDO : SINDICATO DOS SERVIDORES DO GRUPO ADMINISTRATIVO DO ESTADO DO AMAPÁ-SINSGAAP
RECORRIDO : SINDICATO DE ENFERMAGEM E TRABALHADORES DE SAÚDE DO AMAPA
ADVOGADOS : DAVI IVÃ MARTINS DA SILVA - AP001648
ANSELMO JOSÉ DA COSTA PAES - AP002659
ERICKA PATRÍCIA LOBATO TORRINHA - AP002199
ANA LUIZA PAUXIS ROCHA - AP002757
RECORRIDO : ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADOR : ANDRE ROCHA - AP001660B

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS — IRDR. SERVIDORES ESTADUAIS. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. NORMA DE EFICÁCIA LIMITADA. OMISSÃO LEGISLATIVA. APLICAÇÃO DE LEI DE SERVIDORES DE UNIVERSIDADE ESTADUAL. ADOÇÃO PELA CORTE DE ORIGEM DO SISTEMA DA CAUSA-MODELO. CONHECIMENTO DO RECURSO ESPECIAL. *DISTINGUISHING* EM RELAÇÃO AO RESP

1.798.374/DF, JULGADO PELA CORTE ESPECIAL. ADOÇÃO, PELO CPC, EM REGRA, DA SISTEMÁTICA DA CAUSA-PILOTO. EXIGÊNCIA DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO. ART. 978, PARÁGRAFO ÚNICO, DO CPC. APRECIÇÃO DO IRDR SEM JULGAMENTO CONCOMITANTE DE CAUSA PENDENTE. NÃO CABIMENTO. NULIDADE.

1. O acórdão recorrido foi proferido em IRDR instaurado no Tribunal de origem como procedimento-modelo, ou seja, sem que houvesse uma causa-piloto que lhe subsidiasse. Portanto, houve a fixação de tese abstrata sem o julgamento concomitante de um caso concreto.

2. Não se desconhece que a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp n. 1.798.374/DF, de relatoria do Ministro Mauro Campbell, decidiu que "não cabe recurso especial contra acórdão proferido pelo Tribunal de origem que fixa tese jurídica em abstrato em julgamento do IRDR, por ausência do requisito constitucional de cabimento de 'causa decidida', mas apenas naquele que aplica a tese fixada, que resolve a lide, desde que observados os demais requisitos constitucionais do art. 105, III, da Constituição Federal e dos dispositivos do Código de Processo Civil que regem o tema".

3. Na ocasião, todavia, a Corte Especial analisou a admissibilidade de um Recurso Especial da Defensoria Pública do Distrito Federal contra acórdão fundado **em pedido de revisão de tese em IRDR**, onde, nas palavras do em. Ministro Mauro Campbell Marques, "sequer existe parte contrária e, conseqüentemente, qualquer espécie de contraditório".

4. O Superior Tribunal de Justiça, então, concluiu que "a tese jurídica fixada em abstrato no julgamento do IRDR, ainda que no âmbito da interpretação de norma infraconstitucional federal, não pode ser considerada como causa decidida sob a ótica constitucional, o que somente ocorreria com a aplicação da referida tese jurídica ao caso selecionado para o julgamento ou na aplicação nas causas em andamento/sobrestadas (caso concreto) que versem sobre o tema repetitivo julgado no referido incidente".

5. Consignou-se, ainda, que o não cabimento do Apelo Especial em tais casos não prejudicaria o acesso da questão federal ao STJ, "pois a tese jurídica será aplicada aos demais casos idênticos e sobrestados que aguardavam a resolução do incidente e tratavam da mesma questão jurídica, o que, ao menos em linha de princípio, viabilizaria a interposição do recurso especial".

6. No entanto, no presente caso, a questão posta em debate no Recurso em exame, não diz respeito à tese abstratamente fixada na origem, mas à aplicação, em concreto, das próprias regras processuais que envolvem o instituto do IRDR.

7. O que se discute neste feito (e este é o *distinguishing* em relação ao que restou decidido no REsp 1.798.374 /DF) é a própria admissibilidade e a observância das regras do *due process* no Incidente instaurado na Corte de origem.

8. Por se tratar de debate acerca da aplicação, em concreto, das regras processuais previstas para a admissão e o julgamento do IRDR, não haverá outra oportunidade para que as alegações da parte recorrente cheguem ao STJ. Publicada a tese, os casos concretos serão solucionados de acordo com ela, sem possibilidade de novo debate acerca da higidez da decisão do IRDR, que já terá transitado em julgado.

9. Dito isso, observa-se da leitura dos acórdãos proferidos pelo TJAP que aquela Corte adotou a sistemática da causa-modelo. No entanto, o CPC estabeleceu, como regra, a sistemática da causa-piloto para o julgamento do IRDR, que nada mais é do que um incidente instaurado em um processo já em curso no Tribunal para resolver questões de direito oriundas de demandas de massa.

10. A adoção da sistemática da causa-modelo não é de livre escolha do Tribunal. Pelo contrário, o Código de Processo Civil a permite em apenas duas hipóteses: quando houver desistência das partes que tiveram seus processos selecionados como representativos da controvérsia multitudinária, nos termos do art. 976, § 1º, do CPC; e quando se tratar de "pedido de revisão da tese jurídica fixada no IRDR, o qual equivaleria ao pedido de instauração do incidente (art. 986 do CPC), [caso em que] o Órgão Julgador apenas analisa a manutenção das teses jurídicas fixadas em abstrato, sem qualquer vinculação a qualquer caso concreto" (REsp 1.798.374/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Corte Especial, DJe de 21.6.2022). A peculiaridade deste caso é que nenhuma dessas duas hipóteses se fez presente, mas mesmo assim a Corte local decidiu julgar uma causa-modelo.

11. No Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, a regra é a participação das partes dos Recursos selecionados como representativos da controvérsia, que constitui núcleo duro do princípio do contraditório, na perspectiva da representatividade adequada. O CPC/2015, sem prejuízo da participação dos *amici curiae* e MP no incidente, imputou à parte da causa-piloto a condição de representante dos eventuais afetados pela decisão, pois versa sobre juízo em nome de todos e em razão da identidade de interesses, de modo que a Corte *a quo* tem o dever de garantir que tal representação seja efetivamente exercida de forma adequada.

12. Pode-se afirmar que a garantia e a fiscalização, pela Corte, da efetiva participação das partes é ainda mais imperativa no IRDR, se comparado aos processos coletivos que visam tutelar direitos individuais homogêneos. Nestes, a decisão desfavorável ao grupo não prejudica seus membros, em razão da regra da extensão da coisa julgada *secundum eventum litis*. No IRDR, por outro lado, a decisão desfavorável será a todos aplicada, por constituir precedente qualificado (art. 927, III, CPC). E é regra elementar do *due process* que aquele que não participou do processo – ainda que por intermédio de representante adequado – não pode ser por ele prejudicado.

13. Logo, o Tribunal de origem não pode avocar o julgamento de determinadas questões de direito de forma desvinculada de causa que esteja sob sua apreciação. O relator de uma das causas pendentes de julgamento poderia tomar essa iniciativa, selecionando processos que melhor atendessem à exigência da representatividade adequada para julgá-los como causa-piloto, respeitando o contraditório e a ampla defesa, e permitindo a participação dos atores relevantes do litígio massificado.

14. Não se trata de admitir, indistintamente, a participação de todos os particulares que tiveram seus processos suspensos; isso certamente inviabilizaria o julgamento do Incidente. O ordenamento jurídico, todavia, impõe a efetiva participação, no mínimo, daqueles que tiveram seus processos indicados como causas representativas da controvérsia multitudinária, pois são, indiscutivelmente, partes interessadas no Incidente. O IRDR não pode ser interpretado de forma a dar origem a uma espécie de "justiça de cidadãos sem rosto e sem fala".

15. A participação dos autores das ações repetitivas constitui o núcleo duro do princípio do contraditório no julgamento do IRDR. É o mínimo que se deve exigir para garantir a observância ao devido processo legal, sem prejuízo da participação de outros atores relevantes, como o Ministério Público e os *amici curiae*.

16. Aliás, a participação do *Parquet* não dispensa esse contraditório mínimo, especialmente diante do que dispõe o art. 976, § 2º, do CPC: “o Ministério Público intervirá obrigatoriamente no incidente e deverá assumir sua titularidade em caso de desistência ou de abandono.”

17. Ao adotar o sistema da causa-piloto, a tese repetitiva, da qual surtirão os efeitos externos (*erga omnes*), deve ser apreciada conjuntamente com o caso concreto, do qual surtirão os efeitos internos (*inter partes*), como se depreende do parágrafo único do art. 978 do CPC: "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".

18. Se as partes autoras dos processos selecionados não os abandonaram ou deles desistiram, sua efetiva participação é imposição do princípio do contraditório e da norma do art. 978, parágrafo único, do CPC.

19. Assim sendo, tenho como patente a violação do art. 978, parágrafo único, do CPC, na medida em que foi admitido o IRDR de forma autônoma, sem vinculação a um processo pendente, o que inviabiliza a exigência de julgamento concomitante de recurso, remessa necessária ou processo de competência originária que lhe pudesse dar origem.

20. Dá-se provimento ao Recurso Especial interposto pelos Sindicatos recorrentes para declarar nulo o acórdão recorrido e reconhecer a inadmissibilidade do IRDR em razão da ausência dos requisitos legais que autorizam sua instauração, prejudicadas as demais questões veiculadas em ambos os recursos.

RELATÓRIO

Trata-se de Recursos Especiais (art. 105, III, *a* e *c*, da CF) interpostos de acórdãos do Tribunal de Justiça do Estado do Amapá assim ementados (fls. 156 e 654, e-STJ):

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL – INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS – ADICIONAL DE INSALUBRIDADE – SERVIDORES ESTADUAIS – DIREITO À PERCEPÇÃO – NORMA DE EFICÁCIA LIMITADA – GRAUS MÍNIMO, MÉDIO E MÁXIMO – POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO OU NÃO DE LEGISLAÇÃO FEDERAL – PRESENÇA DOS REQUISITOS – RISCO DE OFENSA À ISONOMIA E À SEGURANÇA JURÍDICA – PRESENÇA DOS REQUISITOS – ADMISSIBILIDADE. 1) Presentes os requisitos legais previstos no CPC/2015, deverá ser instaurado o IRDR, especialmente quando exista processos pendentes em primeiro grau, neste Tribunal e no STJ sobre as mesmas questões de direito suscitadas, envolvendo a possibilidade ou não de aplicação aos servidores estaduais dos percentuais de adicional de insalubridade previstos em legislação federal, evitando a proliferação de decisões conflitantes, passíveis de causar risco à isonomia e à segurança jurídica. 2) Admissibilidade.

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL – INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS – ADICIONAL DE INSALUBRIDADE – SERVIDORES ESTADUAIS – DIREITO À PERCEPÇÃO – NORMA DE EFICÁCIA LIMITADA – OMISSÃO LEGISLATIVA – APLICAÇÃO, POR ANALOGIA, DE LEGISLAÇÃO ESTADUAL QUE PREVÊ ESCALA VARIÁVEL COM GRAUS MÍNIMO, MÉDIO E MÁXIMO – INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO – *IURA NOVI CURIA* E DA *MIHI FACTUM, DABO TIBI IUS* – PRECEDENTES DO STJ – EFEITOS DA DECISÃO – MODULAÇÃO – ADICIONAL DEVIDO A PARTIR DA PUBLICAÇÃO DO ACÓRDÃO – PROCEDÊNCIA. 1) Se no caso concreto há lacuna legislativa que se prorroga por vários anos, deve ser aplicado, por analogia e indistintamente aos

servidores estaduais e até que esse direito venha a ser regulamentado de maneira ampla, os percentuais de adicional de insalubridade previstos na Lei Estadual nº 2.231, de 27/09/2017, que institui o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores Técnico-Administrativos Efetivos da Universidade do Estado do Amapá - UEAP. 2) De acordo com a jurisprudência do STJ, por incidência da teoria da substanciação vigente no direito brasileiro, o julgador tem liberdade para fazer as classificações jurídicas dos fatos que lhe são apresentados conforme o direito aplicável ao caso concreto, aplicando os brocardos latinos *iura novit curia* e *da mihi factum, dabo tibi ius*. 3) Por segurança jurídica, modulando os efeitos do julgado neste incidente, o pagamento do adicional de insalubridade é devido a partir da data publicação do acórdão. 4) Procedência do IRDR, com fixação de tese.

Os Embargos de Declaração foram rejeitados.

Os entes sindicais, *amici curiae* recorrentes (fls. 770-783, e-STJ), apontam violação dos arts. 976 e 978, parágrafo único, do CPC, ao argumento de que o IRDR não preenche os requisitos legais que autorizam sua instauração, seja porque instaurado de forma autônoma, sem vínculo com uma causa-piloto, seja porque inexistente divergência jurisprudencial sobre o tema na Corte de origem.

O Estado do Amapá, em seu Recurso Especial (fls. 801-816, e-STJ), alega que foram violados os arts. 6º, 10 e 141 do CPC e afrontada a Súmula Vinculante 37/STF. Sustenta (fl. 808, e-STJ):

Houve evidente inovação da proposta de tese originária fixada no IRDR, que deveria ficar restrita a ser possível ou não a aplicação analógica da Lei Federal nº 8.720/91 aos servidores do Estado do Amapá para fins de pagamento do adicional de insalubridade, e não aplicar Lei Estadual específica duma autarquia a servidores da administração direta ou de outras entidades da administração indireta como fundamento decisório, o que não constava inicialmente.

Os apelos foram admitidos, na instância de origem, com suspensão dos efeitos da decisão recorrida até pronunciamento definitivo do STJ ou do STF sobre o tema firmado pela Corte Estadual (fls. 920-922 e 924-926, e-STJ).

A Procuradoria-Geral da República manifestou-se conforme a seguinte ementa (fl. 967, e-STJ):

RECURSOS ESPECIAIS. ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS – IRDR SEM VINCULAÇÃO A PROCESSO. CONTROVÉRSIA INDICADA PELO SINDICATO E OUTROS. DECISÃO PROFERIDA NOS AUTOS DO REsp 1945669/MG. NECESSIDADE DE ENFRENTAMENTO DA MATÉRIA PROCESSUAL SOB A SISTEMÁTICA DOS RECURSOS REPETITIVOS. PELA SUSPENSÃO DO FEITO.

I. DESCRIÇÃO DA PRETENSÃO RECURSAL: Trata-se de recursos especiais interpostos pelas alíneas “a” e “c”, do permissivo constitucional, contra acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, nos autos de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas - IRDR, onde se fixou a tese de que "enquanto não houver regulamentação integral aos dispositivos da Lei Estadual n. 0066/1993, para fins de pagamento do adicional de insalubridade aos servidores

públicos do Amapá, devem ser aplicados, por analogia, os percentuais previstos na Lei Estadual n. 2.231, de 27/09/2017, que institui o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Servidores Técnico-Administrativos Efetivos da Universidade do Estado do Amapá - UEAP, cujos efeitos contam a partir da data de publicação deste acórdão".

II. SUSPENSÃO DO FEITO: A questão referente à instauração de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas sem vinculação a determinado processo foi objeto de análise pelo Ministro Paulo de Tarso Sanseverino, nos autos do REsp 1945669/MG, que considerou a necessidade de enfrentamento da matéria processual sob a sistemática dos recursos repetitivos, com vistas a elucidar o entendimento desta Corte de Justiça quanto à admissibilidade – ou não – do denominado procedimento modelo no IRDR.

III. CONCLUSÃO DA MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL: Parecer pela suspensão do presente feito até definição, por esta Corte Superior, de questão incidental suscitada pelo Ministro Paulo de Tarso Sanseverino nos autos do REsp 1945669/MG.

A Presidência da Comissão Gestora de Precedentes e de Ações Coletivas, tendo inicialmente qualificado o presente feito como representativo de controvérsia (fls. 961-962, e-STJ), decidiu, após a vista ministerial, cancelar o seu processamento pelo rito qualificado (fls. 992-996, e-STJ), considerando o que foi decidido pela Corte Especial do STJ no REsp n. 1.798.374/DF.

É o relatório.

VOTO

Trata-se, na origem, de Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas — IRDR instaurado de forma autônoma, sem vínculo com um processo determinado, em atendimento ao Ofício nº 005, de 11/9/2019, do Juízo do Juízo da 5ª Vara Cível e da Fazenda Pública de Macapá, segundo o qual estaria havendo divergência de entendimento entre juízes estaduais, no Tribunal de Justiça do Amapá e também no STJ sobre a definição da tese jurídica a respeito dos percentuais de adicional de insalubridade cabíveis aos servidores estaduais, em especial quanto à utilização da Lei Federal nº 8.112/90.

O Incidente foi admitido por acórdão do órgão plenário do TJAP, à fls. 156-167, por maioria, vencida a Desembargadora Sueli Pini, que não o admitia.

Dessa forma, analiso, inicialmente, a admissibilidade do IRDR, veiculada no Recurso Especial dos *amici curiae* (art. 138, § 3º, do CPC), porquanto se trata de questão prejudicial dos demais temas aventados em ambos os Recursos.

Contata-se que o acórdão recorrido foi proferido em IRDR instaurado no Tribunal de origem como procedimento-modelo, ou seja, sem que houvesse uma causa-piloto que o subsidiasse. Portanto, houve a fixação de tese abstrata sem o julgamento concomitante de um caso concreto.

Com efeito, não se desconhece que a Corte Especial do Superior Tribunal de Justiça, no julgamento do REsp n. 1.798.374/DF, de relatoria do Ministro Mauro Campbell, decidiu que "não cabe recurso especial contra acórdão proferido pelo Tribunal de origem que fixa tese jurídica em abstrato em julgamento do IRDR, por ausência do requisito constitucional de cabimento de "causa decidida", mas apenas naquele que aplica a tese fixada, que resolve a lide, desde que observados os demais requisitos constitucionais do art. 105, III, da Constituição Federal e dos dispositivos do Código de Processo Civil que regem o tema".

Na ocasião, todavia, a Corte Especial analisou a admissibilidade de um Recurso Especial da Defensoria Pública do Distrito Federal contra acórdão fundado em pedido de revisão de tese em IRDR, onde, nas palavras do em. Ministro Mauro Campbell Marques, "sequer existe parte contrária e, conseqüentemente, qualquer espécie de contraditório".

O Superior Tribunal de Justiça, então, concluiu que "a tese jurídica fixada em abstrato no julgamento do IRDR, ainda que no âmbito da interpretação de norma infraconstitucional federal, não pode ser considerada como causa decidida sob a ótica constitucional, o que somente ocorreria com a aplicação da referida tese jurídica ao caso selecionado para o julgamento ou na aplicação nas causas em andamento/sobrestadas (caso concreto) que versem sobre o tema repetitivo julgado no referido incidente".

Consignou-se, ainda, que o não cabimento do Apelo Especial em tais casos não prejudicaria o acesso da questão federal ao STJ, "pois a tese jurídica será aplicada aos demais casos idênticos e sobrestados que aguardavam a resolução do incidente e tratavam da mesma questão jurídica, o que, ao menos em linha de princípio, viabilizaria a interposição do recurso especial".

No entanto, no presente caso, a questão posta em debate no Recurso em exame não diz respeito à tese abstratamente fixada na origem, mas à aplicação, em concreto, das próprias regras processuais que envolvem o instituto do IRDR.

O que se discute neste feito (e este é o *distinguishing* em relação ao que restou decidido no REsp 1.798.374 /DF) é a própria admissibilidade e a observância das regras do *due process* no Incidente instaurado na Corte de origem.

Por se tratar de debate acerca da aplicação, em concreto, das regras processuais previstas para a admissão e o julgamento do IRDR, não haverá outra oportunidade para que as alegações da parte recorrente cheguem ao STJ. Publicada a tese, os casos concretos serão solucionados de acordo com ela, sem possibilidade de novo debate acerca da higidez da decisão do IRDR, que já terá transitado em julgado.

Dito isso, observa-se da leitura dos acórdãos proferidos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Amapá, que aquela Corte adotou a sistemática da causa-modelo, sendo que, a fim de atender ao disposto no art. 978, parágrafo único, do CPC, afirmou a existência de diversas causas pendentes de julgamento, tanto em primeiro grau quanto no âmbito daquela Corte, com especificação dos números dos respectivos processos, citando exemplos de acórdãos divergentes daquele mesmo Tribunal representativos da controvérsia em debate.

No entanto, o Código de Processo Civil adotou, como regra, a sistemática da causa-piloto para o julgamento do IRDR, que nada mais é do que um incidente instaurado em processo já em curso no Tribunal para resolver questões de direito oriundas de demandas de massa.

A adoção da sistemática da causa-modelo não é de livre escolha do Tribunal. Pelo contrário, o Código de Processo Civil a permite em apenas duas hipóteses: quando houver desistência das partes que tiveram seus processos selecionados como representativos da controvérsia multitudinária, nos termos do art. 976, § 1º, do CPC; e quando se tratar de "pedido de revisão da tese jurídica fixada no IRDR, o qual equivaleria ao pedido de instauração do incidente (art. 986 do CPC), [caso em que] o Órgão Julgador apenas analisa a manutenção das teses jurídicas fixadas em abstrato, sem qualquer vinculação a qualquer caso concreto" (REsp 1.798.374/DF, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Corte Especial, DJe de 21.6.2022).

A peculiaridade deste caso é que nenhuma dessas duas hipóteses se fez presente, mas mesmo assim a Corte local decidiu julgar uma causa-modelo.

No Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, a regra é a participação das partes dos Recursos selecionados como representativos da controvérsia, que constitui núcleo duro do princípio do contraditório, na perspectiva da representatividade adequada. O CPC/2015, sem prejuízo da participação dos *amici curiae* e MP no incidente, imputou à parte da causa-piloto a condição de representante dos eventuais afetados pela decisão, pois fala em juízo em nome de todos e em razão da identidade de interesses, de modo que a Corte *a quo* tem o dever de garantir que tal representação seja efetivamente exercida de forma adequada.

Pode-se afirmar que a garantia e a fiscalização, pela Corte, da efetiva participação das partes é ainda mais imperativa no IRDR, se comparado aos processos coletivos que visam tutelar direitos individuais homogêneos. Nestes, a decisão desfavorável ao grupo não prejudica seus membros, em razão da regra da extensão da coisa julgada *secundum eventum litis*. No IRDR, por outro lado, a decisão desfavorável

será a todos aplicada, por constituir precedente qualificado (art. 927, III, CPC). E é regra elementar do *due process* que aquele que não participou do processo – ainda que por intermédio de representante adequado – não pode ser por ele prejudicado.

Logo, o Tribunal de origem não pode avocar o julgamento de determinadas questões de direito de forma desvinculada de uma causa que esteja sob sua apreciação. O Relator de uma das causas pendentes de julgamento poderia tomar essa iniciativa, selecionando processos que melhor atendessem à exigência da representatividade adequada para julgá-los como causa-piloto, respeitando o contraditório e a ampla defesa, e permitindo a participação dos atores relevantes do litígio massificado.

Não se trata de admitir, indistintamente, a participação de todos os particulares que tiveram seus processos suspensos; isso certamente inviabilizaria o julgamento do Incidente. O ordenamento jurídico, todavia, impõe a efetiva participação, no mínimo, daqueles que tiveram seus processos indicados como causas representativas da controvérsia multitudinária, pois são, indiscutivelmente, partes interessadas no Incidente. O IRDR não pode ser interpretado de forma a dar origem a uma espécie de "justiça de cidadãos sem rosto e sem fala".

A participação dos autores das ações repetitivas constitui o núcleo duro do princípio do contraditório no julgamento do IRDR. É o mínimo que se deve exigir para garantir a observância ao devido processo legal, sem prejuízo da participação de outros atores relevantes, como o Ministério Público e os *amici curiae*.

Aliás, a participação do *Parquet* não dispensa esse contraditório mínimo, especialmente diante do que dispõe o art. 976, § 2º, do CPC: “o Ministério Público intervirá obrigatoriamente no incidente e deverá assumir sua titularidade em caso de desistência ou de abandono”.

Ao adotar o sistema da causa-piloto, a tese repetitiva, da qual surtirão os efeitos externos (*erga omnes*), deve ser apreciada conjuntamente com o caso concreto, do qual surtirão os efeitos internos (*inter partes*), como se depreende do parágrafo único do art. 978 do CPC: “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”.

Se as partes autoras dos processos selecionados não os abandonaram ou deles desistiram, sua efetiva participação é imposição do princípio do contraditório e da norma do art. 978, parágrafo único, do CPC.

Assim sendo, tenho como patente a violação do art. 978, parágrafo único, do CPC, na medida em que foi admitido o IRDR de forma autônoma, sem vinculação a um

processo pendente, o que inviabiliza a exigência de julgamento concomitante de recurso, remessa necessária ou processo de competência originária que lhe pudesse dar origem.

Merece, pois, provimento o Recurso Especial interposto pelos Sindicatos recorrentes para declarar nulo o acórdão recorrido e reconhecer a inadmissibilidade do IRDR (Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas) em razão da ausência dos requisitos legais que autorizam sua instauração, prejudicado o Recurso Especial interposto pelo Estado do Amapá.

Ante o exposto, dou provimento ao Recurso Especial interposto pelos entes sindicais, nos termos da fundamentação, e julgo prejudicadas as demais questões veiculadas em ambos os Recursos.

É como **voto**.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA

Número Registro: 2022/0274389-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.023.892 / AP

Números Origem: 00027029420198030000 27029420198030000

PAUTA: 05/03/2024

JULGADO: 05/03/2024

Relator

Exmo. Sr. Ministro **HERMAN BENJAMIN**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro AFRÂNIO VILELA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. ODIM BRANDÃO FERREIRA

Secretária

Bela. VALÉRIA ALVIM DUSI

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DO AMAPA
RECORRENTE : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO NO AMAPÁ
RECORRENTE : SINDICATO DOS SERVIDORES DO GRUPO ADMINISTRATIVO DO ESTADO DO AMAPÁ-SINGAAP
RECORRENTE : SINDICATO DE ENFERMAGEM E TRABALHADORES DE SAUDE DO AMAPA
ADVOGADOS : DAVI IVÃ MARTINS DA SILVA - AP001648
ANSELMO JOSÉ DA COSTA PAES - AP002659
ERICKA PATRÍCIA LOBATO TORRINHA - AP002199
ANA LUIZA PAUXIS ROCHA - AP002757
RECORRENTE : ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADOR : ANDRE ROCHA - AP001660B
RECORRIDO : SINDICATO DOS POLICIAIS CIVIS DO ESTADO DO AMAPA
RECORRIDO : SINDICATO DOS SERVIDORES PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO NO AMAPÁ
RECORRIDO : SINDICATO DOS SERVIDORES DO GRUPO ADMINISTRATIVO DO ESTADO DO AMAPÁ-SINGAAP
RECORRIDO : SINDICATO DE ENFERMAGEM E TRABALHADORES DE SAUDE DO AMAPA
ADVOGADOS : DAVI IVÃ MARTINS DA SILVA - AP001648
ANSELMO JOSÉ DA COSTA PAES - AP002659
ERICKA PATRÍCIA LOBATO TORRINHA - AP002199
ANA LUIZA PAUXIS ROCHA - AP002757
RECORRIDO : ESTADO DO AMAPÁ
PROCURADOR : ANDRE ROCHA - AP001660B

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO -
Servidor Público Civil - Sistema Remuneratório e Benefícios - Adicional de
Insalubridade

SUSTENTAÇÃO ORAL

Dr(a). TAMIRES DORNELLES WAGNER, pela parte RECORRENTE: SINDICATO DE ENFERMAGEM E TRABALHADORES DE SAUDE DO AMAPA E OUTROS

Dr(a). TAMIRES DORNELLES WAGNER, pela parte RECORRIDA: SINDICATO DE ENFERMAGEM E TRABALHADORES DE SAUDE DO AMAPA E OUTROS

C54252451-510930016@ 2022/0274389-8 - REsp 2023.892
CERTIDÃO

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
SEGUNDA TURMA**

Número Registro: 2022/0274389-8

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.023.892 / AP

Certifico que a egrégia SEGUNDA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

"A Turma, por unanimidade, deu provimento ao recurso interposto pelos Sindicatos recorrentes para declarar nulo o acórdão recorrido e reconhecer a inadmissibilidade do IRDR em razão da ausência dos requisitos legais que autorizam sua instauração, prejudicadas as demais questões veiculadas em ambos os recursos, nos termos do voto do Sr. Ministro-Relator."

Os Srs. Ministros Mauro Campbell Marques, Afrânio Vilela e Francisco Falcão votaram com o Sr. Ministro Relator.

C542524551-5189138416@ 2022/0274389-8 - REsp 2023892