



Número: **0809737-05.2020.8.15.0000**

Classe: **INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque**

Última distribuição : **22/07/2020**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Abono Pecuniário (Art. 78 Lei 8.112/1990)**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **NÃO**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
Des. MARCOS CAVALCANTI DE ALBUQUERQUE (SUSCITANTE)			
TRIBUNAL DE JUSTICA DO ESTADO DA PARAIBA (SUSCITADO)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
72597 39	29/07/2020 18:44	Acórdão	Acórdão



PROCESSUAL CIVIL. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE. GUARDAS MUNICIPAIS DE CABEDELO/PB. PROGRESSÃO FUNCIONAL. REQUISITOS. ELEMENTO SUBJETIVO. BOM COMPORTAMENTO. ÔNUS PROBATÓRIO. EFETIVA REPETIÇÃO DE DEMANDAS. IDÊNTICA CONTROVÉRSIA DE DIREITO. RISCO À ISONOMIA E À SEGURANÇA JURÍDICA. REQUISITOS PREENCHIDOS. IRDR ADMITIDO.

1. O incidente de resolução de demandas repetitivas, previsto no art. 976 e seguintes da legislação processual civil, é cabível quando houver, simultaneamente, “*efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito*” e “*risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.*”

2. No âmbito das Câmaras Cíveis do Tribunal de Justiça da Paraíba, é recorrente a discussão acerca do ônus probatório destinado à comprovação dos requisitos exigidos pela legislação municipal de Cabedelo para progressão funcional dos guardas municipais daquela cidade, havendo, inclusive, divergência entre as Câmaras Cíveis na segunda instância de jurisdição.

3. Restando preenchidos os requisitos da Lei Processual Civil, é de rigor a admissão do incidente de resolução de demandas repetitivas, para, por meio de tese jurídica de caráter vinculante, definir a quem incumbirá o ônus probante relacionado ao elemento subjetivo previsto no art. 14, §2º da Lei Municipal de Cabedelo nº 1.292/2006, que trata da progressão funcional dos guardas municipais daquela cidade.

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos acima identificados.

Acordam os desembargadores do Egrégio Tribunal Pleno, por unanimidade, em admitir a instauração de incidente de resolução de demandas repetitivas, com suspensão dos processos referentes ao tema, em curso perante o primeiro e segundo graus, individuais ou coletivos, na forma do art. 976 do Código de Processo Civil, com a seguinte temática: Definir a quem incumbirá o ônus probante relacionado ao elemento subjetivo previsto no art. 14, §2º, da Lei Municipal de Cabedelo nº 1.292/2006, que trata da progressão funcional dos Guardas Municipais daquela cidade, nos termos do voto do Relator.

RELATÓRIO

Trata-se de incidente de resolução de demandas repetitivas, por mim suscitado nos autos da apelação cível nº 0801454-36.2017.8.15.0731, a fim de definir, por meio de tese jurídica, de caráter vinculante, a quem incumbirá o ônus probante relacionado ao elemento subjetivo previsto no art. 14, §2º da Lei Municipal de Cabedelo nº 1.292/2006, que trata da progressão funcional dos guardas municipais daquela cidade.

Na origem, o guarda municipal Ronaldo Bezerra de Melo ajuizou ação de cobrança c/c obrigação de fazer e tutela da evidência (processo nº 0801454-36.2017.8.15.0731), pugnando pelo pagamento da



gratificação de risco de vida (GRV) e gratificação de elevação de classe, sendo o primeiro pedido julgado improcedente e o segundo julgado procedente, nos seguintes termos:

“Isto posto, JULGO IMPROCEDENTE O PEDIDO de pagamento de gratificação de risco de vida (GRV) e JULGO PROCEDENTE O PEDIDO de gratificação de elevação de classe (GEC), para condenar o promovido a corrigir a GEC a partir de 15 de novembro de 2015 para o percentual de 80%, e pagar os atrasados no percentual de 60% no período de junho de 2012 a novembro de 2015, dada a prescrição quinquenal relativa ao período até maio de 2012”. (sentença Id. 4562820)

Inconformado, o Município de Cabedelo interpôs Apelação Cível, sob minha relatoria, afirmando, dentre outras questões, que o servidor não faz jus à progressão funcional pretendida, uma vez que não demonstrou os requisitos legais estabelecidos pelo artigo 14 da Lei Municipal nº. 1292/2006, ônus que lhe incumbia, pleiteando, ao fim, o provimento do apelo com a consequente improcedência da demanda.

Identificando repetição de demandas com idêntica controvérsia de direito, isto é, discussão sobre o ônus de comprovar os requisitos subjetivos para progressão funcional dos guardas municipais, e, ainda, constatando o risco potencial de ofensa à isonomia e à segurança jurídica, suscitei, de ofício, o presente incidente, que submeto ao Tribunal Pleno para fins de exame de admissibilidade.

É o relatório.

Seguindo tendência consolidada no âmbito dos Tribunais Superiores, o Código de Processo Civil de 2015 inaugurou, no ordenamento jurídico pátrio, a teoria brasileira dos precedentes, copiando modelos internacionais bem sucedidos e conferindo à jurisprudência um papel determinante na solução de litígios.

Nesse sentido, os Tribunais de segunda instância receberam protagonismo singular no sistema judicial de precedentes qualificados, assim como já ocorria no Supremo Tribunal Federal e no Superior Tribunal de Justiça, por meio, respectivamente, do instituto da repercussão geral e da técnica de julgamento dos recursos repetitivos (arts. 1.036 e seguintes do CPC/15).

Por essa razão, o art. 926 do CPC impôs aos Tribunais (locais e superiores) o dever de *“uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente”*, e, para tanto, outorgou às Cortes de Precedentes três instrumentos processuais distintos e autônomos:

i) o incidente de assunção de competência, previsto no caput do art. 947 da Lei Adjetiva, cabível *“quando o julgamento de recurso, de remessa necessária ou de processo de competência originária envolver relevante questão de direito, com grande repercussão social, sem repetição em múltiplos processos;”*

ii) o instituto da composição de divergência, assemelhado à antiga uniformização de jurisprudência, previsto no §4º do art. 947 do CPC, cabível *“quando ocorrer relevante questão de direito a respeito da qual seja conveniente a prevenção ou a composição de divergência entre câmaras ou turmas do tribunal”*; e, por fim,

iii) o incidente de resolução de demandas repetitivas, previsto no art. 976 e seguintes da legislação processual civil, cabível quando houver, simultaneamente, *“efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito”* e *“risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.”*



O instituto do IRDR, em verdade, é um importante aliado do Tribunal para o enfrentamento de questões de direito vislumbradas em demandas de massa, que se reproduzem diuturnamente nas unidades judiciárias do nosso Estado, sendo assaz importante o seu bom uso no enfrentamento racional e célere das demandas, afinal, é muito mais lúcido julgar de maneira exauriente determinado tema, enfrentando todas as suas peculiaridades e firmando tese vinculante, de observância obrigatória, do que continuar a julgar de maneira mecanizada diversas demandas que versem sobre idêntica matéria, muitas vezes sem o necessário aprofundamento teórico a respeito do tema, em decorrência de falta de tempo e da quantidade de demandas submetidas a um único julgador.

A eficácia vinculante do IRDR permite, a um só tempo, o julgamento de processos em bloco, fora da ordem cronológica (art. 12, § 2º, II do CPC); a improcedência liminar do pedido (art. 332, III do CPC); a desnecessidade de remessa necessária nas ações contra a Fazenda Pública (art. 496, § 4º, III); e, no âmbito do Tribunal, uma vez interposto o recurso sobre aquela temática, permite ao relator, monocraticamente, negar seguimento, quando o recurso for contrário ao entendimento firmado no IRDR (art. 932, IV, “c”) e, também monocraticamente, dar provimento, quando a decisão for contrária ao entendimento firmado em IRDR (art. 932, V, “c”).

Além disso, fixada a tese jurídica de eficácia vinculante, há um desestímulo na judicialização de temas pacificados e na própria decisão de interposição de recursos.

Estabelecidas essas premissas, passo à análise do caso concreto.

Com recorrência, alguns órgãos fracionários cíveis deste tribunal têm julgado recursos apelatórios, nos quais se discute, dentre outras, questão atinente à progressão funcional dos guardas municipais de Cabedelo, com arrimo nas disposições constantes da Lei Municipal nº 1.292/2006, cujo art. 14, § 2º prevê dois requisitos para a implementação da movimentação do servidor: um de índole objetiva (transcurso de um período ininterrupto de três anos na classe anterior ou cinco anos nas classes VI, VII e Especial) e outro de natureza subjetiva (no mínimo comportamento bom).

Todavia, após realizar uma pesquisa na jurisprudência da casa acerca da questão, constatei haver uma discordância na orientação firmada pelas 3ª e 4ª Câmaras Cíveis, acerca da distribuição do ônus probatório quanto ao requisito subjetivo supramencionado.

No âmbito da 3ª Câmara Cível, o entendimento então sedimentado é no sentido de incumbir ao Município de Cabedelo o ônus da prova do fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do servidor (inteligência do art. 373, inciso II do CPC). Destaco, nessa senda, as Apelações nº 0801406-77.2017.815.0731 e 0802208-75.2017.815.0731, de relatoria da Desª. Maria das Graças Moraes Guedes e as Apelações nº 0802186-17.2017.815.0731 e 0801406-77.2017.815.0731, sob minha relatoria. A título ilustrativo, confira-se:

“ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. GRATIFICAÇÃO DE ELEVAÇÃO DE CLASSE (GEC). GUARDA CIVIL MUNICIPAL. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DOS REQUISITOS CONSTANTES NO ART. 14 DA LEI MUNICIPAL Nº 1.292/2006. CRITÉRIO TEMPORAL DEMONSTRADO. COMPORTAMENTO. PRESUNÇÃO RELATIVA. ÔNUS DA PROVA DE FATO MODIFICATIVO, EXTINTIVO OU IMPEDITIVO DO DIREITO DO AUTOR QUE CABE AO RÉU. ALEGAÇÃO DE NECESSIDADE DE PRÉVIO REQUERIMENTO ADMINISTRATIVO. PRETENSÃO RESISITADA. DESPROVIMENTO DO APELO. - O servidor público ocupante do cargo de Guarda Civil do Município de Cabedelo pode galgar a elevação funcional à classe superior, desde que tenha por requisito, o interstício mínimo de 03 (três) anos ininterruptos na classe anterior, exceto para as classes GCM Classe VI, GCM Classe VII e GCM Classe Especial, que será de 05 (cinco) anos, bem como, o



comportamento que deverá ser no mínimo o comportamento “Bom”. - Do conjunto probatório trazido aos autos, vê-se que o apelado fora legalmente contratado pela Edilidade, desde 01/04/1994, restando preenchido o requisito temporal exigido. Com relação à comprovação do comportamento no mínimo “bom”, verifica-se que o apelado já vem recebendo a referida gratificação em seu contracheque, gerando uma presunção relativa em favor do servidor. - É ônus do Município a produção de prova de fato impeditivo, modificativo ou extintivo do direito do servidor, ora recorrido, inteligência do art. 373, inciso II do CPC. - A jurisprudência dessa Corte de Justiça tem se posicionado no sentido de ser desnecessária a prova do prévio requerimento no âmbito administrativo quando o próprio ente público explicita resistência à pretensão deduzida na petição inicial.” (0802186-17.2017.8.15.0731, Rel. Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque, Apelação Cível, 3ª Câmara Cível, juntado em 06/03/2020)

Já a 4ª Câmara Cível perfilha entendimento diverso, posicionando-se por ser do autor a incumbência de comprovar o preenchimento do requisito subjetivo (comportamento mínimo bom), exigido pela lei de regência. Orientam-se nesse sentido as Apelações nº 0802517-96.2017.815.0731, 0802135-06.2017.815.0731, 080008218-2018.815.0731, 0802508-37.2017.815.0731, 0803877-66.2017.815.0731, 0802140-28.2017.815.0737 e 0800386-80.2019.815.0731, todas da relatoria do Des. Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho e as Apelações nº 0800790-68.2018.815.0371, 0803824-85.2017.815.0731, 0801459-58.2017.815.0731, 0802125-59.2017.815.0731 e 0801440-52.2017.815.0731, da relatoria do Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho. A propósito, observe-se:

“APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. SENTENÇA DE PARCIAL PROCEDÊNCIA. SERVIDORA DO MUNICÍPIO DE CABEDELO. GUARDA MUNICIPAL. GRATIFICAÇÃO POR ELEVÇÃO DE CLASSE (GEC). LEI MUNICIPAL Nº 1.292/06. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE COMPORTAMENTO NO MÍNIMO BOM. AUSÊNCIA DE PROVA DO REQUISITO. IMPROCEDÊNCIA. REFORMA DA SENTENÇA. PROVIMENTO DO APELO. - A Lei nº 1.292/06 do Município de Cabedelo exige, para concessão da gratificação de elevação de classe, além do interstício mínimo de três anos ininterruptos na classe anterior, exceto para as classes GCM Classe VI, GCM Classe VII e GCM Classe Especial, que será de cinco anos, o comportamento que deverá ser no mínimo “bom”. - De acordo com a norma que distribui o ônus da prova no Diploma Processual Civil, à parte autora cabe a devida demonstração dos fatos que constituem o seu direito. - Considerando que a parte autora não demonstrou possuir comportamento no mínimo “bom”, não há como conceder a gratificação pleiteada. VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos. ACORDA a Quarta Câmara Cível do Tribunal de Justiça da Paraíba, em sessão ordinária, dar provimento ao recurso, nos termos do voto do relator, unânime. (0801440-52.2017.8.15.0731, Rel. Des. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, Apelação Cível, 4ª Câmara Cível, juntado em 14/10/2019)

Oportuno destacar a existência de julgados da 4ª Câmara perfilhando orientação consentânea com aquela adotada pela 3ª Câmara, proferidos nos autos das Apelações nº 0802142-95.2017.815.0731, 0801712-12.2018.815.0731, 0802142-95.2017.815.0731 e 0801420-61.2017.815.0731, todas da relatoria do Des. João Alves da Silva. Assim, trago à colação:



*“APELAÇÃO E REMESSA OFICIAL. AÇÃO ORDINÁRIA DE COBRANÇA. SERVIDORA PÚBLICO MUNICIPAL. GUARDA MUNICIPAL. GRATIFICAÇÃO DE RISCO DE VIDA. PREVISÃO EXPRESSA DE PAGAMENTO. EXCEÇÃO PARA AQUELES QUE ESTIVEREM FORA DA ATIVIDADE FIM. AUTORA QUE DEMONSTRA INTEGRAR A GUARDA MUNICIPAL, LABORANDO EM ATIVIDADE TÍPICA. VANTAGEM DEVIDA. PROGRESSÃO FUNCIONAL. NÃO OBSERVÂNCIA PELO MUNICÍPIO. CRITÉRIOS TEMPORAIS E DE COMPORTAMENTO. MUNICÍPIO QUE NÃO DEMONSTRA ÔBICE À PRETENSÃO DO SERVIDOR. MANUTENÇÃO DA DECISÃO, NESTE PONTO. JUROS E CORREÇÃO. ALTERAÇÃO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. FIXAÇÃO DESDE A SENTENÇA. IMPOSSIBILIDADE. SENTENÇA ILÍQUIDA. CPC, ART. 85, § 4º, II. DESPROVIMENTO DA APELAÇÃO DO RÉU E PROVIMENTO PARCIAL DA REMESSA NECESSÁRIA. - No caso dos autos, não há qualquer informação que leve a concluir que a autora da demanda esteve ou esteja fora do exercício de suas funções típicas, daí porque, dada a natureza genérica da gratificação e diante da inexistência de outra circunstância que desautorize seu pagamento, penso que a pretensão merece prosperar. Anote-se, por fim, não haver previsão legal acerca da necessidade de pedido administrativo para sua implantação, já que essa decorre de lei - **Embora à parte ré tenha sido oferecida a oportunidade de apontar eventuais vícios que maculariam o comportamento do autor, quedou-se inerte, presumindo-se, pois, inexistir qualquer óbice ao deferimento da progressão.** Para além disso, o exame da legislação citada não aponta como deve ocorrer a progressão, tampouco vincula o início do processo ao requerimento administrativo do servidor. No contexto posto, até pela inércia do município em apresentar provas de fatos impeditivos, extintivos e modificativos do direito vindicado, creio que a sentença mereça ser mantida neste ponto, garantindo a progressão deferida outrora. - No que toca aos consectários legais, penso que a sentença merece reparos. Os valores a serem pagos ao recorrente deverão ser corrigidos monetariamente pelo IPCA-E e os juros de mora incidentes observarão o disposto no art. 1º-F, da Lei nº 9.494/97. Por fim, no tocante ao momento da fixação dos honorários advocatícios, deve a sentença ser alterada, na medida em que, sendo ilíquida a sentença, referida remuneração somente pode ser fixada por ocasião da liquidação da sentença, nos termos do art. 85, § 4º, II, do CPC. VISTOS, relatados e discutidos estes autos, em que figuram como partes as acima nominadas. ACORDA a Quarta Câmara Especializada Cível do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, por unanimidade, nego provimento ao apelo do Município e dou provimento parcial à remessa necessária, nos termos do voto do relator, integrando a decisão a certidão de julgamento constante nos autos. (0801712-12.2018.8.15.0731, Rel. Des. João Alves da Silva, APELAÇÃO/ REMESSA Necessária, 4ª Câmara Cível, juntado em 12/02/2020)*

Pois bem, levando em conta todo esse contexto decisivo, não há dúvida da existência de um campo fértil para a instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas, a que se refere o art. 976 do CPC/2015, posto que convergentes todos os seus requisitos.

Em primeiro lugar, há uma repetição de processos sobre idêntica controvérsia de direito, conforme exigido pelo art. 976, I do CPC.



De fato, trata-se de uma questão de direito processual reiterada, a ser dirimida no âmbito das lides estatutárias travadas entre o servidor e o ente público ao qual vinculado, cuja tese vinculante deverá estabelecer a quem incumbe o ônus probatório sobre avaliações de condutas, constantes de assentamentos individuais dos servidores (para fins de comprovação de requisitos subjetivos exigidos por estatuto administrativo): se ao servidor – como decorrência de seu dever de provar o fato constitutivo do seu direito – ou se ao ente público, criando uma presunção (*iures tantum*) de lisura em caso de silêncio acerca de tais informações, já que é do ente o dever de documentação dos fatos concernentes à vida funcional do servidor.

Além dos vários processos em tramitação no âmbito do Tribunal de Justiça, outros poderão ser ajuizados, já que a progressão funcional dos servidores é uma constância.

Registro que o objetivo do incidente não é analisar, concretamente, o comportamento dos diversos servidores que se encontram em idêntica condição, já que isso importaria em análise de matéria fática. Pretende-se, em verdade, definir a quem incumbe o ônus de demonstrar o bom comportamento do servidor, exigido pela Lei Municipal para a concessão de progressão funcional.

Em segundo lugar, também resta evidenciado o risco à isonomia e à segurança jurídica, posto que proferidas decisões conflitantes, que conferiram soluções díspares para servidores municipais em idêntica situação, fato que também poderá continuar a ocorrer no âmbito do nosso Tribunal.

Escudado por esses argumentos, **ADMITO A INSTAURAÇÃO DE INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS**, na forma do art. 976 do Código de Processo Civil, com a seguinte temática: definir a quem incumbirá o ônus probante relacionado ao elemento subjetivo previsto no art. 14, §2º da Lei Municipal de Cabedelo nº 1.292/2006, que trata da progressão funcional dos guardas municipais daquela cidade.

Nos termos do art. 982, I, do Código de Processo Civil, determino a suspensão dos processos em tramitação no 1º e 2º graus, individuais ou coletivos, que versem sobre a matéria, preservando, assim, a segurança jurídica.

Oficie-se o NUGEP para que seja dada ampla divulgação da admissão.

Intime-se a parte autora e o Município de Cabedelo, para, querendo, no prazo de 15 (quinze) dias, juntar documentos ou requerer as diligências que entender necessárias, conforme o disposto no art. 983, independente de nova conclusão.

Por fim, intime-se o Ministério Público para apresentar manifestação, no prazo de 15 (quinze) dias.

É como voto.

Presidiu a sessão o Excelentíssimo Senhor Desembargador Márcio Murilo da Cunha Ramos - Presidente. Participaram do julgamento os Excelentíssimos Senhores Desembargadores Marcos Cavalcanti de Albuquerque – Relator, Romero Marcelo da Fonseca Oliveira (Corregedor-Geral de Justiça), Frederico Martinho da Nóbrega Coutinho, José Ricardo Porto, Gustavo Leite Urquiza (Juiz convocado para substituir a Excelentíssima Senhora Desembargadora Maria das Graças Morais Guedes), Leandro dos Santos, José Aurélio da Cruz, Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, João Batista Barbosa (Juiz convocado para substituir o Excelentíssimo Senhor Desembargador Luiz Sílvio Ramalho Júnior), Abraham Lincoln da Cunha Ramos, Miguel de Britto Lyra Filho (Juiz convocado para substituir a Excelentíssima Senhora Desembargadora Maria de Fátima Moraes Bezerra Cavalcanti), Saulo Henriques de Sá e Benevides, Joás de Brito Pereira Filho, Arnóbio Alves Teodósio, João Benedito da Silva, Carlos Martins Beltrão Filho e Ricardo Vital de Almeida. Ausente, justificadamente, o Exmo. Senhor Desembargador João Alves da Silva.



Presente ao julgamento o Excelentíssimo Senhor Doutor Alcides Orlando de Moura Jansen, Subprocurador-Geral de Justiça, em substituição ao Excelentíssimo Senhor Doutor Francisco Seráfico Ferraz da Nóbrega Filho, Procurador-Geral de Justiça do Estado da Paraíba.

Tribunal Pleno, Sala de Sessões “Des. Manoel Fonsêca Xavier de Andrade” do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, em João Pessoa, 29 de julho de 2020.

Des. Marcos Cavalcanti de Albuquerque

Relator

