

INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO PROCESSUAL CIVIL

MARCO AURÉLIO LEITE ANDRADE

**INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS, CELERIDADE E
LITIGIOSIDADE**

Brasília,
JULHO 2016

MARCO AURÉLIO LEITE ANDRADE

**INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS, CELERIDADE E
LITIGIOSIDADE**

Monografia apresentada no Curso de Pós-Graduação em Direito como requisito à aprovação no curso de especialização em Direito Processual Civil da Escola de Direito de Brasília – EDB/IDP.

Orientador: Msc. Guilherme Pupe da Nóbrega

**Brasília,
JULHO 2016**

MARCO AURÉLIO LEITE ANDRADE

INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS, CELERIDADE E LITIGIOSIDADE

Monografia apresentada no Curso de Pós-Graduação em Direito como requisito à aprovação no curso de especialização em Direito Processual Civil da Escola de Direito de Brasília – EDB/IDP.

Orientador: Dr. Guilherme Pupe da Nóbrega

Brasília-DF, 29 de julho de 2016.

Prof. Mestre Dr. Guilherme Pupe da Nóbrega

Professor Orientador

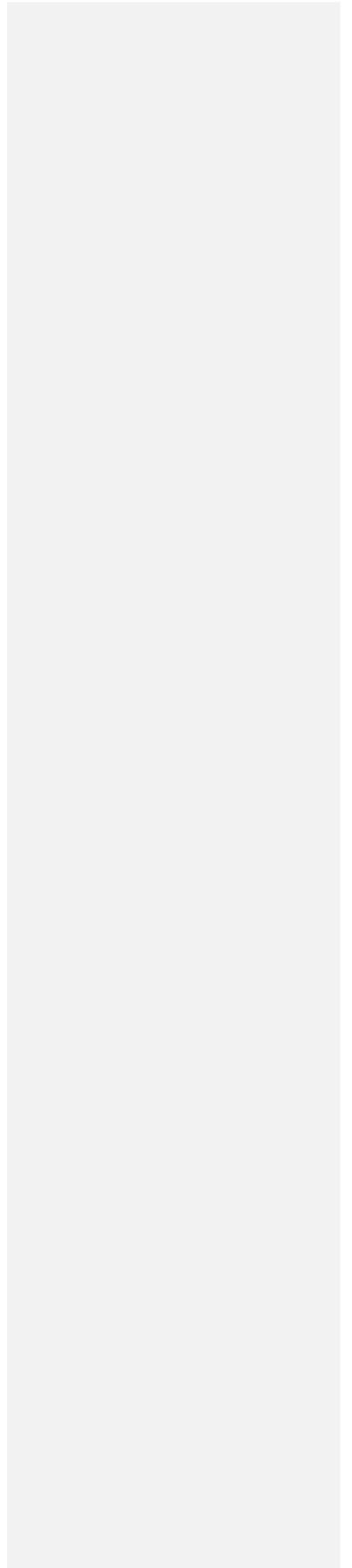
Nome do membro da Banca com sua titulação e instituição a qual é vinculado)

Membro da Banca Examinadora

Nome do membro da Banca com sua titulação e instituição a qual é vinculado)

Membro da Banca Examinadora

ERRATA



Dedico este trabalho a Deus,
autor e consumidor da minha
fé, a minha esposa Juliana e
aos meus filhos Henrique e
Gabriel pelo apoio
incondicional.

Ao meu orientador pelo
empenho e dedicação durante
a elaboração deste trabalho.

RESUMO

Resumo: O presente estudo visa avaliar o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas instituído pelo Código de Processo Civil de 2015, Lei 13.105, de 16 de março de 2015. Nesse sentido, verificar-se-á em que medida o mecanismo Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas instituído pelo Código de Processo Civil de 2015 contribuirá para a celeridade e diminuição de litígios judiciais repetitivos no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal. Para contextualizar o mecanismo, serão abordados os fenômenos da litigiosidade de massas, os mecanismos existentes e os resultados que trouxeram quanto à celeridade e diminuição das demandas processuais. A principal técnica a ser utilizada para abordar o problema será a pesquisa bibliográfica e documental, dado o caráter teórico-argumentativo do trabalho. O IRDR poderá se apresentar um excelente instrumento de resolução de demandas repetitivas entrantes e em estoque no âmbito do TJDFT, na medida em que as decisões exaradas por este tribunal no julgamento do incidente trarão, além de segurança jurídica aos jurisdicionados, celeridade ao trâmite processual e diminuição dos processos. Noutra giro, após o firmamento de várias decisões em sede de IRDR e posterior confirmação pelas cortes superiores do entendimento do TJDFT, o incidente poderá ganhar força e ser uma ferramenta eficaz para a celeridade processual e diminuição das demandas repetitivas entrantes e em estoque no tribunal local, assim como foram o RESP e o RE no âmbito dos tribunais superiores.

Palavras-chave: Direito Processual Civil; Lei nº 13.105/2015; Novo Código de Processo Civil; Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e celeridade e diminuição de processos.

ABSTRACT

Abstract: This study aims to evaluate the Repetitive Demands Resolution Incident instituted by the Code of Civil Procedure of 2015, Law 13105 of 16 March 2015. In this regard, verify shall be to what extent the measuring mechanism repetitive Demands Resolution incident set by the Code of Civil Procedure of 2015 contribute to the speed and improvement of repetitive litigation in the Court of Justice of the Federal District. To contextualize the mechanism will cover the phenomena of mass litigation; the existing mechanisms and the results brought about the speed and decrease the procedural demands. The main technique to be used to address the problem will be the bibliographical and documentary research, given the theoretical and argumentative character of the article. The IRDR may present an excellent tool for resolving incoming repetitive demands and in stock within the TJDFT to the extent that decisions be entered by this court in the incident of the trial will bring, as well as legal certainty for jurisdictional, speed up the procedural action and reduction processes. Another spin after the firmament of several decisions in headquarters IRDR and subsequent confirmation by superior courts of TJDFT understanding, the incident can gain strength and be an effective tool for speedy trial and reduction of incoming repetitive demands and in stock at local court as were the RESP and RE within the higher courts.

Keywords: Civil Procedural Law; Law n°. 13.105 / 2015; New Civil Procedure Code; Repetitive demands resolution of the incident and speed and decrease processes.

LISTA DE ABREVIATURAS

CPC/2015 – Código de Processo Civil, de 16 de março de 2015.

STJ – Superior Tribunal de Justiça

STF – Supremo Tribunal Federal

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

IRDR - Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas

TJDFT - Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios

SUMÁRIO

Introdução.....	10++
1. Contextualização.....	12++
1.1 - <i>As Ações Coletivas como mecanismo de resolução de demandas judiciais repetitivas</i>	13++
1.2 - <i>A insuficiência das Ações Coletivas para a resolução dos litígios de massa e demandas repetitivas</i>	15++
1.3 - <i>Mecanismos alternativos para a resolução de demandas repetitivas no direito comparado</i>	17++
1.4 - <i>A necessidade uma justiça mais célere</i>	19++
1.4.1 - <i>Taxa de custeio no TJDFT</i>	22++
1.4.2 - <i>A Exposição de Motivos do Novo Código de Processo Civil</i>	23++
2. Técnicas processuais de tutela de demandas de massa no direito alienígena e no CPC/1973.....	26++
2.1 - <i>Demandas de massa</i>	26++
2.2 - <i>Técnicas processuais de tutela das demandas de massa</i>	27++
2.3 - <i>A origem/inspiração alemã do IRDR</i>	28++
2.4 - <i>Técnicas de julgamento de demandas de massa na vigência do CPC/1973</i>	31++
3. O IRDR no CPC/2015.....	36++
3.1 - <i>Conceito</i>	36++
3.2 - <i>Objeto</i>	37++
3.3 - <i>Características</i>	38++
3.4 - <i>Legitimidade</i>	38++
3.5 - <i>Instauração do IRDR</i>	39++
3.6 - <i>O IRDR e sua contribuição para a celeridade do processo e diminuição de demandas judiciais entrantes e do estoque no TJDFT</i>	40++
3.7 - <i>Regime de tramitação e celeridade</i>	43++
3.8 - <i>Recorribilidade em sede de IRDR</i>	44++
3.9 - <i>Segurança jurídica</i>	46++
3.10 - <i>Estrutura para processamento do IRDR no TJDFT</i>	48++
Conclusão.....	50++
Referências Bibliográficas.....	52++

INTRODUÇÃO

O presente trabalho se propõe a analisar em que medida o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas instituído pelo Código de Processo Civil de 2015 contribuirá para a celeridade e diminuição de litígios judiciais de massa no âmbito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Buscar-se-á contextualizar as facilidades implementadas Constituição Federal de 1988 no tocante ao surgimento de novos direitos e garantias aos cidadãos e a facilidade de acesso à justiça.

Nesse sentido, houve uma explosão de demandas processuais nos tribunais brasileiros, que as cortes não puderam resolver à época.

Atualmente, existem cerca de 100 milhões de processos em tramitação na justiça brasileira. Para o Conselho Nacional de Justiça (CNJ)¹, dos 99,7 milhões de processos em curso no Judiciário brasileiro no ano de 2014, 91,9 milhões encontravam-se no primeiro grau, o que corresponde a 92% do total.

Em estudos² realizados pelo CNJ, foi verificado que o primeiro grau de jurisdição é o segmento mais sobrecarregado do Poder Judiciário e que presta serviços judiciários mais aquém da qualidade desejada.

A existência de diversas decisões, em sede de primeiro grau, gera insegurança jurídica e um terreno propício a aventuras judiciais.

A evolução da legislação processual e a instituição de mecanismos processuais criados para dar celeridade à resolução das demandas jurídicas e diminuir o estoque de processos judiciais repetitivos contribuíram positivamente para a efetividade do binômio celeridade/diminuição de estoque de processos, mas não ao ponto de permitir uma perceptível

¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Priorização do 1º Grau da Justiça**. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/politica-nacional-de-priorizacao-do-1-grau-de-jurisducao/dados-estatisticos-priorizacao>>. Acessado em 02.07.2016.

² Idem, 2015.

celeridade na resolução e que a quantidade de demandas judiciais entrantes fosse menor que a de processos resolvidos e finalizados, principalmente no âmbito dos tribunais locais.

Antes da vigência do Código de Processo Civil de 2015, havia certa despreocupação dos tribunais e juízes regionais e estaduais em consolidar o entendimento sobre determinada questão de direito, ao contrário do que ocorria nos Tribunais Superiores em sede de Recurso Especial (REsp) no Superior Tribunal de Justiça (STJ) e no julgamento de Recurso Extraordinário (RE) no Supremo Tribunal Federal (STF).

Era urgente a necessidade de se criar um mecanismo no direito processual civil que viabilizasse a celeridade e a diminuição do estoque de demandas repetitivas e de outro lado trouxesse uniformização às decisões dos tribunais regionais e estaduais.

Para isso, a Lei nº 13.105/2015, de 16.03.2015, instituiu o Novo Código de Processo Civil (NCPC), que, dentre suas muitas novidades, contemplou o relevante Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) em seus artigos 976 a 987.

Nesse contexto, o tema proposto possui relevância jurídica, uma vez que a instituição do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) visa trazer mais celeridade à resolução de demandas repetitivas e de outro lado pode proporcionar a diminuição do estoque de processos existentes e se tornar uma barreira para novos entrantes no âmbito dos tribunais de justiça estaduais e do Distrito Federal.

O presente trabalho, nessa esteira, analisará o IRDR tomando por base três enfoques. Primeiramente, verificar-se-á os atuais mecanismos processuais existentes utilizados para dar celeridade ao processo e para diminuir a quantidade de demandas repetitivas, bem como estudar a origem do instituto em comento e suas diferenças entre o modelo proposto.

Posteriormente, examinar-se-á em que medida o IRDR trará celeridade para a resolução das demandas repetitivas no âmbito do TJDFT. Será analisada, ainda, se a possibilidade de o interessado, irredimido com a decisão do IRDR, poder recorrer aos tribunais superiores poderá prejudicar a celeridade do processo.

Por fim, a pesquisa verificará qual a contribuição do novo instituto processual para a diminuição do estoque de processos que envolvem demandas repetitivas no TJDFT.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

É importante contextualizar em que momentos da história do Brasil surgiu o crescimento expressivo das demandas judiciais, em especial as de massa.

As demandas de massa são fruto do crescimento demográfico e, principalmente, de avanços em direitos da sociedade brasileira. À medida que novos direitos foram surgindo e as pessoas se tornaram mais conhecedoras deles, elas demandavam mais o poder judiciário.

Nesse sentido, ao traçar uma evolução histórica do crescimento das demandas judiciais, Leite³ afirma que:

Em apertada síntese, pode-se dizer que a razão da decadência foi a incapacidade financeira do Estado em atender de forma adequada as necessidades da sociedade que crescia demograficamente. Os avanços na medicina e no saneamento básico colocava em situação de risco o financiamento da saúde e da previdência social: os dois maiores pilares do Estado social.

Bonavides⁴, por sua vez, ao analisar o crescimento demográfico da sociedade brasileira e das demandas judiciais, destaca que a sociedade de massa deu origem à necessidade de tutelar os interesses metaindividuais e indivisíveis, classificados como direitos difusos e tidos como direitos humanos de terceira dimensão.

A partir da Constituição da República (CF) de 1988, tornaram-se conhecidos direitos e garantias nunca antes previstos em norma jurídica, tais como a inafastabilidade da tutela jurisdicional, o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa e a coletivização do processo por meio de instrumentos judiciais para a defesa de direitos difusos, coletivos *strictu sensu* e individuais homogêneos.

O estabelecimento do Estado Democrático de Direito, instituído pela CF/88, gerou expressiva demanda ao Poder Judiciário. Ao refletir sobre o crescimento das demandas jurídicas e a prestação jurisdicional, Leonardo Greco⁵ enfatiza que:

O Poder Judiciário foi submetido a uma multiplicação exponencial de processos, colocando em dúvida a capacidade de o direito processual civil brasileiro concretizar adequadamente os ideais humanistas previstos na Constituição da República de 1988.

³ LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **O acesso à justiça como direito humano e fundamental**. In: Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região. Belém. TRT 8 Região, v. 41, n. 80. Jan/jun., 2008.

⁴ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 569.

⁵ GRECO, Leonardo. **Novas perspectivas da efetividade e do garantismo processual**. In: **O novo Código de Processo Civil: o projeto do CPC e o desafio das garantias fundamentais**. SOUZA, Márcia Cristina Xavier de. RODRIGUES, Walter dos Santos (coord.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

É certo que tantos direitos e garantias instituídos pelo Estado Democrático de Direito geraram demandas judiciais em quantidade irresolúvel frente à capacidade limitada do Poder Judiciário para entregar a prestação jurisdicional e à insuficiência de mecanismos processuais para resolução das demandas repetitivas.

Conforme Relatório Justiça em Números 2015⁶, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), o Poder Judiciário iniciou o ano de 2014 com um estoque de 70,8 milhões de processos, que tende a aumentar devido ao total de processos baixados ter sido inferior ao de ingressados.

O CNJ⁷ mencionou no documento mencionado que a série histórica da movimentação processual do Poder Judiciário permite visualizar o aumento do acervo processual, visto que os casos pendentes (70,8 milhões) crescem continuamente desde 2009 e, atualmente, equivalem a quase 2,5 vezes do número de casos novos (28,9 milhões) e dos processos baixados (28,5 milhões).

Dessa forma, mesmo que o Poder judiciário fosse paralisado sem ingresso de novas demandas, com a atual produtividade de magistrados e servidores, seriam necessários quase dois anos e meio de trabalho para zerar o estoque.

O CNJ apontou, ainda, que, em 2014, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT)⁸ apresentou, somados os casos novos e os pendentes, um estoque de 946.230 processos a ser trabalhado pelos 332 magistrados e 11.039 servidores e auxiliares. O Conselho mencionou que em 2014 foram baixados 469.800 processos e de outro lado entraram 417.789 casos novos neste tribunal.

Embora o TJDFT tenha sido considerado pelo CNJ o segundo tribunal de porte médio em termos de produtividade, há quase um milhão de processos para ser tratado pelos servidores.

Nesse sentido, conclui-se que o Poder Judiciário brasileiro possui um estoque assustador de demandas judiciais pendentes de julgamento e um número de processos entrantes desafiador para a estrutura desse poder.

1.1 - As Ações Coletivas como mecanismo de resolução de demandas judiciais repetitivas

⁶ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em números 2015**. Poder judiciário. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>>.

⁷ Idem, 2015.

⁸ Idem, 2015.

Antes de adentrarmos especificamente o tema proposto, é necessário discorrer que a criação de um mecanismo para tratamento de demandas de massas já foi objeto de estudo de vários pesquisadores do direito anteriormente ao CPC/2015.

Nesse sentido, é inegável a importância que ações coletivas tiveram para a resolução de demandas de massas e repetitivas. Conforme leciona Zavaski⁹:

O Código de Processo Civil Brasileiro, de 1973, foi estruturado a partir da clássica divisão da tutela jurisdicional em tutela de conhecimento, tutela de execução e tutela cautelar. Além disso, para o autor ele foi moldado para atender à prestação da tutela jurisdicional em casos de lesões a direitos subjetivos individuais.

A legislação brasileira, entretanto, evoluiu e, atualmente, têm-se diversos mecanismos para resguardar direitos coletivos e, de outro lado, resolver por meio de um único processo judicial uma lesão que atinge várias pessoas. Nesse sentido, citamos os ensinamentos de Zavaski¹⁰:

São marcos importantes da primeira etapa as diversas leis regulamentadoras das chamadas “ações civis públicas”, a começar pela Lei 7.347, de 24.07.85 (que disciplinou “a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”, e aos direitos e interesses difusos e coletivos de um modo geral). Seguiram-na outras, provendo sobre tutela de interesses transindividuais de pessoas portadoras de deficiências (Lei 7.853, de 24.10.89), de crianças e adolescente (Lei 8.069, de 13.07.90), de consumidores (Lei 8.078, de 11.09.90), da probidade na administração pública (Lei 8.429, de 02.06.92), da ordem econômica (Lei 8.884, de 11.06.94) e dos interesses das pessoas idosas (Lei 10.741, de 01.10.03).

Mendes¹¹ aponta a experiência inglesa, no sistema da *common law*, como origem dos instrumentos do processo coletivo e, mais especificamente, da tutela coletiva de direitos. Nesse mesmo sentido Vigoriti¹² menciona:

Desde o século XVII, os tribunais de equidade (Courts of Chancery) admitiam, no direito inglês, o *bill of Peace*, um modelo de demanda que rompia com o princípio segundo o qual todos os sujeitos interessados devem, necessariamente, participar do processo, com o que se passou a permitir, já então, que representantes de determinados grupos de indivíduos atuassem,

⁹ ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo 2006. pg. 17.

¹⁰ Idem, 2006, pg. 19.

¹¹ MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. Pg. 43.

¹² VIGORITI, Vincenzo. **Interessi collettivi e processo**. pg. 261.

em nome próprio, demandando por interesses dos representados ou, também, sendo demandados por conta dos mesmos interesses.

Assim nasceu, conforme leciona Tucci¹³, segundo a maioria dos doutrinadores, a ação de classe.

Para o CNJ¹⁴, a priorização das ações coletivas contribui para a diminuição do estoque de processos existentes no poder judiciário brasileiro, vejamos:

Outros caminhos para diminuir o excesso de litigiosidade no país seriam investir em meios extrajudiciais, como a conciliação e a mediação, e na priorização de ações coletivas pelo Judiciário. A Semana Nacional da Conciliação, iniciativa do CNJ para estimular a resolução extrajudicial dos conflitos, resultou em 1,25 milhão de acordos efetuados da ordem de R\$ 7,59 bilhões desde a primeira edição, em 2006. **A priorização das ações coletivas** foi objeto da Meta 6 de 2014, que foi cumprida em 100% pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), 54% pela Justiça Trabalhista e 51,3%, pela Justiça Estadual. (grifo nosso)

As ações coletivas possibilitam dar uma resposta judicial para várias pessoas afetadas por uma lesão, o que gera resolutividade das demandas e segurança jurídica.

1.2 - A insuficiência das Ações Coletivas para a resolução dos litígios de massa e demandas repetitivas

No direito alienígena, as ações coletivas, em certos casos, se revelaram insuficientes para tratar os litígios de massa.

Nesse sentido, Cavalcanti¹⁵, ao abordar o sistema processual norte-americano das *class actions for damages*, afirma que:

O sucesso desse tipo de ação está intrinsecamente ligado à possibilidade de o magistrado exercer, com qualidade, o controle judicial da representatividade adequada, pois ajuizada a ação não há necessidade de os indivíduos lesados ingressarem com ações individuais com pedidos semelhantes aos propostos.

¹³ TUCCI, José Rogério Cruz e. **Class action e mandado de segurança coletivo**. pg. 11.

¹⁴ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Meta de produtividade resultou em 87 milhões de ações julgadas desde 2010**, publicado em 23.06.2015, Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/79701-meta-de-produtividade-resultou-em-87-milhoes-de-aco-es-julgadas-desde-2010>>.

¹⁵ CAVALCANTI, Marcos. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e Ações Coletivas**. Salvador: Juspodivm. 2015. Pg. 317.

Entretanto, para Cavalcanti¹⁶, se o caso representativo não refletir leal e adequadamente os interesses da classe a ação coletiva não surtirá os efeitos a que se propõe.

A ação coletiva deve representar os interesses daqueles afetados por uma lesão, senão ela perde o seu objeto. Se ela não conseguir contemplar pedidos que possam reparar individualmente os danos causados a uma coletividade é melhor que seja proposta uma ação individual.

Indo além, Cunha afirma que existem países como:

(Inglaterra e Alemanha) em que as ações coletivas não vêm diminuindo ou desmotivando o ajuizamento de ações repetitivas. Ao contrário: a complexidade das relações jurídicas existentes na sociedade do século 21 faz aumentar exponencialmente o número de conflitos massificados, que resultam no ajuizamento de milhares de ações repetitivas¹⁷.

A afirmação de Cunha merece ser considerada, pois é necessário ponderar se as ações coletivas realmente estão proporcionando a resolução de demandas judiciais. Segundo ele, na Inglaterra e Alemanha, as ações coletivas não conseguiram alcançar a complexidade que envolvem as ações individuais.

Cavalcanti¹⁸, ao tratar da influência das ações coletivas no direito processual civil coletivo brasileiro, pondera que:

Os estudos científicos dos professores italianos sobre as *class actions* serviram para despertar nos juristas brasileiros a necessidade de fortalecimento e de sistematização da tutela jurisdicional coletiva no Brasil. O Código de Defesa do Consumidor inspirou-se fortemente nas *class actions for damages* do direito estadunidense para introduzir no ordenamento jurídico brasileiro a tutela jurisdicional coletivas dos direitos individuais homogêneos.

Nesse sentido também caminha Ada Pellegrini Grinover, ao afirmar que a prevalência das questões comuns sobre as individuais é condição de admissibilidade no sistema da *class action for damages* norte-americanas e também o é no ordenamento brasileiro¹⁹.

¹⁶ CAVALCANTI, Marcos. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e Ações Coletivas**. Salvador: Juspodivm. 2015. Pg. 317.

¹⁷ CUNHA, Leonardo Jose Carneiro da. **O regime processual das causas repetitivas**. In: Revista de Processo. São Paulo: RT, n. 179, jan., 2010.

¹⁸ CAVALCANTI, Marcos. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e Ações Coletivas**. Salvador: Juspodivm. 2015. Pg. 106 a 107.

¹⁹ GRINOVER, Ada Pellegrini et alii. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

A importância dada aos interesses coletivos devem nas ações coletivas devem superar os individuais.

1.3 - Mecanismos alternativos para a resolução de demandas repetitivas no direito comparado

Embora as ações coletivas tenham mostrado sua importância na resolução de demandas judiciais e proporcionado celeridade, economia processual e segurança jurídicas, elas se mostraram insuficientes para resolver o estoque das demandas repetitivas no direito alienígena.

Nem sempre as ações coletivas se mostraram eficazes, pois em alguns casos, como o da Inglaterra e Alemanha, elas não conseguiram acompanhar a complexidade que envolve as ações individuais.

Trigueiro²⁰ leciona que o direito processual alemão introduziu em seu ordenamento jurídico dois institutos processuais que pretendiam estabelecer procedimentos racionais para o julgamento de demandas repetitivas.

Assim, na lei de justiça administrativa, foi instituído o “*Musterverfahren*”²¹, que visa regulamentar a sistemática de julgamento de massa de processos que envolvem a legalidade de medidas administrativas.

²⁰ TRIGUEIRO, Vitor Guedes. **Eficácia vinculante dos precedentes e técnicas de julgamento de demandas repetitivas no processo civil brasileiro**. Dissertação de mestrado. 2014.

²¹ Lei de Justiça Administrativa Alemã, § 93 a (Processo-modelo) (1) Se a legalidade de uma medida administrativa for questionada em mais de vinte processos, o tribunal poderá conduzir, primeiramente, um ou vários processos idôneos (Musterverfahren), suspendendo os demais. As partes deverão ser previamente ouvidas. Não cabe recurso contra essa resolução judicial. (2) Quando houver coisa julgada nos processos findos, o tribunal poderá, depois de ouvir as partes, decidir sobre os processos suspensos por resolução judicial, se, em sua opinião, por unanimidade, os casos não contiverem particularidades essenciais, fáticas ou jurídicas, ante os processos decididos, e se os fatos forem esclarecidos. O tribunal poderá introduzir as provas do processo-modelo (Musterverfahren) em outros processos, bem como, de acordo com sua discricionariedade, determinar novo interrogatório de testemunha ou relação de nova perícia pelo mesmo perito ou por outro. O tribunal poderá denegar proposições de provas relativas a fatos acerca dos quais já tenha havido produção de provas no processo-modelo, caso sua admissão não contribua, segundo sua livre convicção, à prova de novos fatos relevantes para a decisão e retarde a solução do litígio. A denegação poderá ser na própria decisão, de acordo com a primeira fase deste inciso. Contra a resolução judicial fundada na primeira fase deste inciso, as partes possuem o recurso judicial que seria admitido se o tribunal decidisse por sentença. As partes deverão ser informadas sobre esse recurso (SILVA, Ricardo Perlingeiro Mendes da; BLANCKE, Hermann-Josef / SOMMERMANN, Karl-Peter. Código de Jurisdição Administrativa, (o modelo alemão), Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), Ed. Renovar. Rio de Janeiro, 2009.

De outro lado, Tigreiro²² destaca que foi criado também o procedimento-modelo para os investidores em mercado de capitais, *Gesetz zur Einführung Von Kapitalanleger-Musterverfahren*, abreviado de *KapMuG*. Noutra giro, Trigueiro²³ assevera que:

O Gesetz zur Einfuhrun Von Kapitalanleger-Musterverfahren (KapMuG), diferentemente do Musterverfahren previsto na Lei de Justiça Administrativa da Alemanha, consiste na aplicação da sistemática de julgamento de demandas repetitivas no âmbito do próprio sistema processual civil, ou seja, na denominada Justiça Comum.

Para Cabral²⁴, o *KapMuG* tem um objetivo específico que é disciplinar a proteção dos investidores no mercado de capitais.

Trigueiro²⁵, ao descrever a aplicação da decisão proferida em sede do *KapMuG* destaca:

o parágrafo 14 da *KapMuG* que prevê, após a audiência, o tribunal elaborará uma decisão modelo, sem mencionar o nome das partes, que deverá servir tanto ao procedimento-modelo quanto às partes interessadas, que devem ser informadas a publicação da decisão.

A decisão proferida no *KapMuG* contribui para pacificar uma questão de fato e de direito recorrentemente ajuizada nas cortes administrativas alemãs. Ele²⁶ também menciona que:

O Parágrafo 16 da *KapMuG* para dizer que as decisões proferidas em sede de procedimento- modelo serão vinculantes em relação aos juízes de origem, ou seja, em relação aos juízes competentes par ao julgamento de processos suspensos em virtude da admissibilidade do “Musterverfahren”, ainda que as partes de tais processos não tenham se manifestado quando tiveram oportunidade.

Depreende-se que aos processos que se encontrarem suspensos nas cortes administrativas alemãs, os juízes competentes deverão aplicar a decisão proferida no *Musterverfahren*, uma vez que as decisões possuem efeito vinculante. O que proporciona segurança jurídica aos jurisdicionados e operadores do direito.

²² TRIGUEIRO, Vitor Guedes. *Eficácia vinculante dos precedentes e técnicas de julgamento de demandas repetitivas no processo civil brasileiro*, 2014, pg. 55.

²³ Idem. 2014, pg. 52.

²⁴ CABRAL, Antônio do Passo. *O Novo Procedimento-Modelo (Musterverfahren) Alemão: Uma alternativa às ações coletivas, Leituras Complementares de Processo Civil*, 8. Ed. rev. e ampl, Ed. Juspodivm, 2010, p. 34.

²⁵ TRIGUEIRO, Vitor. *Eficácia vinculante dos precedentes e técnicas de julgamento de demandas repetitivas no processo civil brasileiro*. 2014, Pg. 55.

²⁶ Ibid., 2014, pg. 56.

1.4 - A necessidade uma justiça mais célere

A Constituição Federal assegura a todos, no âmbito judicial e administrativo, a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação, conforme prevê o inciso LXXVIII do art. 5º, introduzido pela Emenda Constitucional 45.

Carvalho²⁷ ensina que não há na legislação brasileira uma estimativa do que seria a duração razoável do processo.

A doutrina, há tempos, exige que os códigos de processo definam o que vem a ser razoabilidade, para maior clareza, sem prejuízo da aplicação imediata do princípio.

O que se vê, no dia a dia dos tribunais, são processos que se arrastam por longos anos até seu encerramento.

A demora na resolução de demandas jurídicas envolve vários fatores como complexidade, quantidade de servidores nos tribunais e quantidade de recursos existentes na legislação processual entre outros.

Apenas para ilustrar essa demora, cita-se estudo²⁸ realizado recentemente pela Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, que teve por base pesquisa foi elaborada nas cidades de Belém (PA), Belo Horizonte (MG), Goiânia (GO), Porto Alegre (RS) e Recife (PE) e revelou que processos de homicídio demoram, em média, oito anos e seis meses para serem julgados no Brasil.

O Poder Judiciário brasileiro tem empregado esforços para permitir um processamento mais célere das demandas judiciais. Entre os avanços instituídos pelo Poder Judiciário com vistas à celeridade na justiça brasileira, o CNJ²⁹ destaca:

²⁷ CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. **Processo Penal e Constituição: princípios constitucionais do processo penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

²⁸ REVISTA CONJUR. **Justiça leva mais de 8 anos para julgar processos de homicídio**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jan-05/justica-leva-anos-julgar-processos-homicidio>>. Acessado em 03.07.2016.

²⁹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em número 2015**. Poder judiciário. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>.

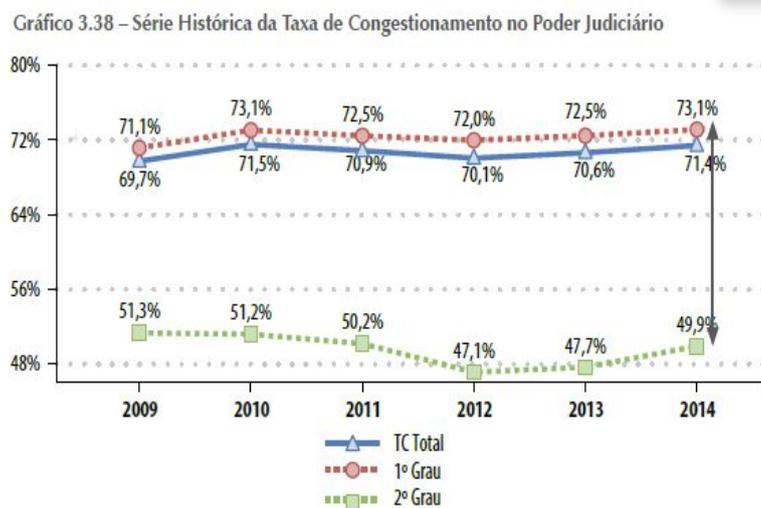
- **A criação de Núcleos e Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSC)** constitui uma alternativa capaz de solucionar conflitos antes mesmo da instauração do processo, além de ser uma política consonante com as orientações do Novo Código de Processo Civil. Os 58 Núcleos e os 362 Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania em atividade nos tribunais brasileiros já evidenciam o poder da conciliação como mecanismo profícuo de autocomposição dos conflitos e de pacificação social por meio de conciliação e da mediação.
- **A instituição da Política Nacional de Atenção Prioritária ao 1º Grau de Jurisdição pela Resolução CNJ 194/2014.** O CNJ estimula, nesse contexto, que os tribunais envidem esforços para o alinhamento ao Plano Estratégico, adequação do orçamento e da distribuição da força de trabalho, estabelecimento da governança colaborativa, prevenção e racionalização de litígios, dentre outras ações dessa natureza. O cotejo com a distribuição de servidores apresentada ao longo desta edição demonstra que há diferenças pontuais de lotação entre a 1ª e a 2ª instâncias e que a carga de trabalho e a taxa de congestionamento no 1º grau são, em regra, mais expressivas. Os resultados devem suscitar iniciativas que orientem a lotação de servidores em conformidade com as demandas processuais, a fim de equalizar a força de trabalho e assim buscar maior equilíbrio na prestação de justiça.
- **A criação do Processo Judicial Eletrônico – PJe**, um projeto inovador e corajoso, que deverá impactar a redução de custos e a diminuição da morosidade processual, a fim de garantir o direito constitucional da razoável duração do processo e assegurar os meios que garantam a celeridade de sua tramitação. É notório que projetos que envolvam consideráveis mudanças também exigem um período de tempo mínimo para serem totalmente efetivados; e há que se considerar que o PJe faz parte desse universo. Em vista do amplo espectro de abrangência desse projeto e apesar dos diferentes entraves a serem superados, os tribunais já deram os primeiros passos à colher os frutos desta mudança, visto que tem obtido avaliações positivas de seus usuários e o reconhecimento público de sua importância e necessidade.

Para o CNJ³⁰ outra medida importante para a celeridade processual e que está associada às demandas repetitivas é a referente à organização de:

- **Núcleos de Repercussão Geral e Recursos Repetitivos – NURER** - nos Tribunais Superiores, na Justiça Federal e nos Tribunais de Justiça dos Estados. A uniformização de procedimentos e de gerenciamento de processos, além da contínua especialização desses tribunais no julgamento de processos que vêm se repetindo e se acumulando no Poder Judiciário, constituem urgências que se reconhecem como cruciais para melhoria e tempestividade da prestação jurisdicional.

O CNJ³¹ também explica que na Justiça Estadual e na Justiça do Trabalho, a carga de trabalho e a produtividade dos magistrados e servidores são maiores no primeiro grau em que no segundo grau, sendo que a taxa de congestionamento no primeiro grau supera em quase trinta pontos percentuais a do segundo grau na Justiça Estadual.

Pelas informações constantes do gráfico acima, pode-se afirmar que o maior tempo de demora na tramitação do processo se dá no primeiro grau.



³⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2015**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>>. Acessado em 03.07.2016.

³¹ Idem, 2016.

O CNJ tem envidado esforços³² para medir a duração do processo na justiça brasileira, conforme a seguir:

Em 2014, a Justiça Estadual iniciou com um **estoque de 57,2 milhões de processos**. Mesmo com crescimento da produtividade dos magistrados (variação de 0,6% no IPM3) e dos servidores (variação de 1,6% no IPS-Jud4), estima-se que ao final de 2014 o estoque ainda cresça em 0,5%. Isso porque, mesmo com aumento de 2,6% no total de processos baixados, que atingiu cerca de 19,9 milhões de processos em 2014, não foi possível dar vazão equivalente à de processos ingressados, que foi de 20,1 milhões no último ano. A demanda de casos novos apresentou uma queda de 2,0% em relação a 2013, comportamento inverso ao observado no período 2009-2013, quando houve um aumento de 15,6% no total de casos novos. Esse comportamento ocasionou impacto positivo de 4,4 p.p. no Índice de Atendimento à Demanda (IAD), aferido em 99%, e influenciou a manutenção da taxa de congestionamento da Justiça Estadual em 74,2%.

Ao tratar especificamente da realidade dos tribunais estaduais, o CNJ³³ apontou que:

A Justiça Estadual, composta por 27 tribunais, 2.620 comarcas e 9.378 unidades judiciárias de primeiro grau, subdividas em 5.850 varas, 1.534 juizados especiais e 1.994 varas com juizados adjuntos, recebeu, apenas no ano de 2014 um total de 20,1 milhões de processos. Tal quantitativo apresentou redução de 2,0% em relação a 2013, após três anos subsequentes (2010-2013) de crescimento médio anual da demanda, na ordem de 5,8%. Mesmo com queda nos casos novos e com aumento de 2,6% no total de processos baixados, **a taxa de congestionamento manteve-se estável, em 74%, o que significa que, de cada 100 processos que tramitaram na Justiça Estadual durante o ano de 2014, apenas 26 foram baixados**. Ao analisar os casos novos por grau de jurisdição, identifica-se que a queda na demanda deve-se ao primeiro grau, tanto no âmbito do juízo comum (-4,4%) quanto no dos juizados especiais (- 1,6%). No 2º grau, ao contrário, houve aumento de 10% na demanda. (grifo nosso)

É necessária a adoção urgente de ações efetivas para que os processos da justiça estadual tenham andamento mais célere e com mais qualidade (eficiência e efetividade).

1.4.1 - Taxa de congestionamento no TJDF

Conforme consta do site do TJDF³⁴, a corte obteve, segundo Relatório Justiça em números 2015³⁵ elaborado pelo CNJ, a 2ª colocação dentre os tribunais de médio porte no quesito produtividade, conforme a seguir:

³² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Relatório Justiça em Números 2015. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>. Acessado em 03.07.2016. pg. 75.

³³ Idem, 2015. pg. 112.

Judiciário do DF voltou a ficar bem posicionado entre os tribunais estaduais de médio porte (categoria na qual se enquadra), especialmente no que tange à produtividade, tendo alcançado a 2ª colocação nesse quesito.

De acordo com o índice utilizado pelo Conselho Nacional de Justiça - CNJ para medir o resultado – IPC-Jus, índice de produtividade comparada da justiça, o TJDFT se destaca tanto pela tendência de crescimento na produtividade como pelo fato de haver alcançado números superiores à média de julgamentos da justiça estadual.

Dados do relatório mostram que, no ano de 2014, o TJDFT recebeu 417.789 casos novos e arquivou 469.800, o que representa 52.011 feitos a menos em seu estoque. Juntos, os 332 magistrados na ativa proferiram 452.273 julgamentos - 5,7% a mais que no ano anterior - auxiliados por 7.235 servidores.

A produtividade do TJDFT, aliás, vem crescendo, ano a ano, desde que começou a ser medida pelo CNJ, em 2009. Isso, a despeito de também ser verificado aumento da demanda.

Acerca da taxa de congestionamento do TJDFT, o tribunal informou³⁶ que sua performance em 2014:

Exibe uma das menores taxas de congestionamento de processos entre os tribunais estaduais: 52% em 1º Grau, contra a média nacional de 76% e 31% em 2º Grau, contra a média nacional de 47%. A taxa de congestionamento é o indicador do CNJ que compara o que não foi baixado (arquivado) com o que tramitou durante o ano base.

Isso significa que de cada 100 processos, que tramitaram no TJDFT em 2014, 48 foram baixados.

1.4.2- A Exposição de Motivos do Novo Código de Processo Civil

Ainda tratando sobre a celeridade na resolução de processos judiciais, conforme consta da Exposição de Motivos do Anteprojeto do Novo Código de Processo Civil³⁷ o novo código primou por trazer celeridade aos processos judiciais, nesse sentido foi criado o IRDR, vejamos:

³⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Justiça em números: TJDFT é o 2º em produtividade entre os tribunais de médio porte.** Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2015/setembro/justica-em-numeros-tjdft-e-o-2o-em-productividade-entre-os-tribunais-de-medio-porte>>. Acessado em 05.07.2016.

³⁵ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2015.** Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>>. Acessado em 03.07.2016.

³⁶ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Justiça em números: TJDFT é o 2º em produtividade entre os tribunais de médio porte.** Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2015/setembro/justica-em-numeros-tjdft-e-o-2o-em-productividade-entre-os-tribunais-de-medio-porte>>. Acessado em 05.07.2016.

³⁷ CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: **Anteprojeto / Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil.** – Brasília : Senado Federal, Presidência, 2010.

Levou-se em conta o princípio da razoável duração do processo³⁸. **Afinal a ausência de celeridade, sob certo ângulo, é ausência de justiça**³⁹. A simplificação do sistema recursal, de que trataremos separadamente, leva a um processo mais ágil.

Criou-se o **incidente de julgamento conjunto de demandas repetitivas**, a que adiante se fará referência.

Por enquanto, é oportuno ressaltar que levam a um processo mais célere as medidas cujo objetivo seja o julgamento conjunto de demandas que gravitam em torno da mesma questão de direito, por dois ângulos:

a) o relativo àqueles processos, em si mesmos considerados, que, serão decididos conjuntamente; b) no que concerne à atenuação do excesso de carga de trabalho do Poder Judiciário – já que o tempo usado para decidir aqueles processos poderá ser mais eficazmente aproveitado em todos os outros, em cujo trâmite serão evidentemente menores os ditos tempos mortos” (= períodos em que nada acontece no processo).

Por outro lado, haver, indefinidamente, posicionamentos diferentes e incompatíveis, nos Tribunais, a respeito da mesma norma jurídica, leva a que jurisdicionados que estejam em situações idênticas, tenham de submeter-se a regras de conduta diferentes, ditadas por decisões judiciais emanadas de tribunais diversos. (Grifo nosso)

Uma justiça, por mais aparelhada em sistemas ou dotadas de servidores que seja se não trazer respostas tempestivas às demandas jurídicas ela perde parte de sua importância perante seus jurisdicionados.

Ainda quanto à celeridade, mencionou-se também na Exposição de Motivos do NCPC a lição de Barbosa Moreira⁴⁰ que acertadamente concluiu:

“Para muita gente, na matéria, a rapidez constitui o valor por excelência, quicá o único. Seria fácil invocar aqui um rol de citações de autores famosos, apostados em estigmatizar a morosidade processual. Não deixam de ter razão, sem que isso implique – nem mesmo, quero crer, no pensamento desses próprios autores – hierarquização rígida que não reconheça como imprescindível, aqui e ali, ceder o passo a outros valores. Se uma justiça lenta demais é decerto uma justiça má, daí não se segue que uma justiça muito rápida seja necessariamente uma justiça boa. O que todos devemos querer é que a prestação jurisdicional venha ser melhor do que é. Se para torná-la melhor é preciso acelerá-la, muito bem: não, contudo, a qualquer preço”.

³⁸ Que, antes de ser expressamente incorporado à Constituição Federal em vigor (art. 5, inciso LXXVIII), já havia sido contemplado em outros instrumentos normativos estrangeiros (veja-se, por exemplo, o art. 111, da Constituição da Itália) e convenções internacionais (Convenção Européia e Pacto de San Jose da Costa Rica). Trata-se, portanto, de tendência mundial.

³⁹ Idem.

⁴⁰ BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **O futuro da justiça: alguns mitos**. Revista de Processo, v. 102, p. 228-237, abr.-jun. 2001 p. 232.

Outra preocupação que marcou o Anteprojeto do Código de Processo Civil foi a segurança jurídica, vejamos:

E, ainda, com o objetivo de prestigiar a segurança jurídica, formulou-se o seguinte princípio: “Na hipótese de alteração da jurisprudência dominante do STF e dos Tribunais superiores, ou oriunda de julgamentos de casos repetitivos, pode haver modulação dos efeitos da alteração no interesse social e no da segurança jurídica” (grifos nossos).

Esse princípio tem relevantes consequências práticas, como, por exemplo, a não rescindibilidade de sentenças transitadas em julgado baseadas na orientação abandonada pelo Tribunal. Também em nome da segurança jurídica, reduziu-se para um ano, como regra geral, o prazo decadencial dentro do qual pode ser proposta a ação rescisória. Mas talvez as alterações mais expressivas do sistema processual ligadas ao objetivo de harmonizá-lo com o espírito da Constituição Federal, sejam as que dizem respeito a regras que induzem à uniformidade e à estabilidade da jurisprudência.

O novo Código prestigia o princípio da segurança jurídica, obviamente de índole constitucional, pois que se hospeda nas dobras do Estado Democrático de Direito e visa a proteger e a preservar as justas expectativas das pessoas.

No que tange aos tribunais de justiça locais é necessária uma maior pacificação da jurisprudência para se evitar várias decisões sobre uma mesma questão de direito no âmbito da mesma corte jurisdicional.

Essa uniformização trará aos tribunais locais mais prestígio, pois as decisões proferidas em sede de IRDR terão força vinculante. De outro lado elas deverão ser bem melhor fundamentadas para se evitar várias decisões no país sobre a mesma questão de direito.

2. Técnicas processuais de tutela de demandas de massa no direito alienígena e no CPC/1973

Antes de mencionar o funcionamento do IRDR, é preciso citar as técnicas processuais para demandas de massa existentes no direito alienígena.

2.1 – Demandas de massa

A conscientização e direitos, crescimento demográfico e a facilitação do acesso à justiça, entre outros fatores, proporcionaram as demandas de massa.

Nesse sentido, a massificação das demandas é fenômeno global resultado das recentes transformações sociais – aumento das pessoas inseridas no mercado consumidor, produção e distribuição em série de bens de consumo, evolução tecnológica e econômica, a própria complexidade e pluralidade das sociedades econômicas, além do movimento de facilitação de acesso à justiça⁴¹.

A massificação do processo não tem por fim a extinção do processo individual. Para a doutrina os dois modelos devem coexistir, vejamos:

Sob um primeiro aspecto, as relações homogeneizadas ganharam terreno sobre os vínculos individualizados, sem, no entanto, extingui-los. Os dois passaram a coexistir, ocupando espaços que ora se confundem, ora se distinguem. Indivíduo e massa passam a conviver simultaneamente, sem que um deva excluir o outro. Um dos desafios da sociedade passa a ser a manutenção do equilíbrio entre ambos. Não é possível pensar somente num modelo massificado, sob pena de acabar com a identidade e a significação do indivíduo e de sua diferença em relação ao outro. Mas também não é possível conceber um paradigma puramente individualista, dada a dinâmica da inserção social em grupos, classes ou categorias, com vantagens para todos os que os integram e problemas que afligem à coletividade. A obtenção destes proveitos e a solução destes problemas são inalcançáveis ou de difícil alcance para uma só pessoa. Daí a relevância do grupo⁴².

Ao tratar sobre a classificação das demandas de massa, o autor afirma que não se confunde com as outras, de modo que não se pode restringir as “situações jurídicas homogêneas aos interesses individuais homogêneos”. Aqueles podem envolver não só os direitos individuais isomórficos, como também direitos coletivos, a depender da situação e do

⁴¹ ATAÍDE JÚNIOR, Jaldemiro Rodrigues. As demandas de Massa e o Projeto de Novo Código de Processo Civil. In: FREIRE, Alexandre; DANTAS, Bruno; NUNES, Dierle; DIDIER JR., Fredie; MEDINA, José Miguel Garcia; FUX, Luiz; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe; OLIVEIRA, Pedro Miranda de. (Org). **Novas Tendências do Processo Civil**. Salvador: JusPodivm, 2014, v. 3, p. 46.

⁴² BASTOS, Antônio Adonias Aguiar. **Situações jurídicas homogêneas: um conceito necessário para o processamento das demandas de massa**. In: Revista de Processo. São Paulo: RT, n. 186, ago., 2012, p. 88.

preenchimento dos pressupostos de configuração daquela: identidade em tese dos elementos objetivos da demanda e repetição em larga escala.

Cappelletti e Garth⁴³ trabalham com o conceito de litigantes habituais (“entidades desenvolvidas, com experiência judicial mais extensa”) e litigantes eventuais (“indivíduos que costumam ter contatos isolados e pouco frequentes com o sistema judicial” cunhados por Galanter, sob a perspectiva de barreira de acesso à justiça, ressaltando que a eficiência dos primeiros em juízo faz com que busquem com mais frequência o Judiciário, inclusive contra os litigantes eventuais, ao passo que estes mais relutantes, passando, então a analisar as soluções para este problema de acesso à justiça e o significado deste acesso.

2.2 - Técnicas processuais de tutela das demandas de massa

Não só no Brasil, mas em todo mundo foram desenvolvidas técnicas para que os órgãos do Poder Judiciário possam enfrentar as demandas de massa.

Cunha aponta três tipos de técnicas processuais alternativas para as demandas de massa no direito alienígena, a saber:

Em vários ordenamentos, já há regras que estabelecem técnicas de julgamento para esse tipos de demandas. Tais regras têm por finalidade racionalizar os julgamentos e obter uniformidade de resultados em relação às causas repetitivas. [...]

Na causa piloto, as diversas demandas são propostas por um parte com a finalidade, não somente de decidir o caso específico, mas também com o escopo secundário de utilizar a solução jurisdicional obtida, como referência para resolução de uma pluralidade indeterminada de controvérsias referentes a um grupo amplo de sujeitos que ostentam o mesmo interesse.

Ao lado dessa técnica, há a que prevê a instauração de um incidente coletivo, determinando que as causas repetitivas fiquem, todas sobrestadas, até a solução do incidente. Diante da existência de várias causas, instaura-se um incidente coletivo, no qual a cognição judicial é limitada às questões comuns a todos os casos similares, vindo o resultado a vincular todos os casos que ficaram sobrestados.

Também existe a técnica da agregação ou reunião de causas, para que haja a prática comum de atos processuais, sendo aproveitados para todos os processos reunidos.

⁴³ CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfllet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

Concordamos com Jéssica Baqui da Silva⁴⁴ que a técnica de causa piloto pode ser vista no ordenamento jurídico brasileiro desde o CPC/1973 nos recursos especial e extraordinário repetitivos, nos quais são selecionados um ou alguns recursos representativos da controvérsia para julgamento, cuja decisão deverá ser observada no julgamento dos demais recursos sobrestados.

O incidente coletivo como será visto posteriormente está contemplado no CPC/2015, prevê a instauração de um incidente para julgamento de uma questão de direito discutida em várias demandas.

Já a técnica de agregação não foi adotada no Brasil, mas é utilizada em alguns países tais como Portugal.

Ao explicar a técnica Cunha discorre:

A agregação não se confunde com o apensamento ou a reunião de causas decorrente de uma conexão. Pela agregação, os processos serão, transitoriamente, reunidos para que um ou alguns atos sejam praticados conjuntamente, com ganho de tempo e com a finalidade de evitar decisões conflitantes sobre casos que se baseiam na mesma argumentação de fato e direito. As causas são, transitoriamente, reunidas para que seja realizada, em conjunto, uma intimação, uma audiência, uma prova específica, ou para que seja proferido um provimento de urgência ou, até mesmo par que seja prolatada a sentença, resolvendo os casos de modo idêntico.

Atualmente, no Brasil utiliza-se a conexão de causas quando há duas ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir, conforme art. 55 do CPC/2015.

2.3 - A origem/inspiração alemã do IRDR

Em relação ao IRDR, um dos temas que mais suscitam questionamentos se refere a sua origem, pois abordar-se-á sobre a inspiração alemã para o instituto brasileiro.

Sobre a origem do IRDR, Cavalcanti⁴⁵ ensina:

A exposição de motivos do Anteprojeto do NCPC assumiu que a criação do incidente de resolução coletiva de conflitos de massa, no Brasil, **foi inspirado no procedimento-modelo do direito alemão**. Todavia ao

⁴⁴ SILVA, Jéssica Baqui da. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas do CPC/2015 à luz do Stare Decisis**. Brasília. Novembro de 2015.

⁴⁵ CAVALCANTI, Marcos. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e Ações Coletivas**. Salvador: Juspodivm. 2015. Pg. 416.

tramitar pelas casas legislativas o IRDR assumiu um regramento próprio, que não guarda relação com o instituto alemão. (grifo nosso)

Todavia ao se estudar o IRDR é possível verificar que ele é um instrumento processual *sui generis*, que não encontra correspondência na ordem jurídica internacional.

Nesse sentido, Cavalcanti⁴⁶ afirma que não é correto dizer que IRDR é uma cópia do *Musterverfahren* do direito alemão.

Conforme acentua Kryminice⁴⁷, da exposição de motivos do anteprojeto do novo Código de Processo Civil (projeto de lei do senado nº 166/2010) resta declarada a inspiração da comissão ao criar o incidente de resolução de demandas repetitivas em consenso ao “*Musterverfahren*”:

Com os mesmos objetivos, criou-se, com inspiração no direito alemão, o já referido incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, que consiste na identificação de processos que contenham a mesma questão de direito, que estejam ainda no primeiro grau de jurisdição, para decisão conjunta. (PLS – nº166, 2010, p. 21).

Na exposição de motivos do anteprojeto do novo Código de Processo Civil, pode-se obter o conceito básico deste procedimento:

No direito alemão a figura se chama *Musterverfahren* e gera decisão que serve de modelo (= *Muster*) para a resolução de uma quantidade expressiva de processos em que as partes estejam na mesma situação, não se tratando necessariamente, do mesmo autor nem do mesmo réu. (RALF-THOMAS WITTMANN. Il “*contenzioso di massa*” in Germania, in GIORGETTI ALESSANDRO e VALERIO VALLEFUOCO, Il *Contenzioso di massa* in Italia, in Europa e nel mondo, Milão, Giuffrè, 2008, p. 178).

Para Kryminice⁴⁸ diferentemente do instituto de resolução de demandas repetitivas, o procedimento alemão caracteriza-se pela fixação de um posicionamento a respeito de questões de fato ou de direito que se repitam em uma quantidade expressiva de processos. Desta forma,

⁴⁶ Idem, 2015, pg. 416.

⁴⁷ KRYMINICE, Bruno Oliveira de Souza. **O incidente de resolução de demandas repetitivas como instrumento de efetividade da tutela jurisdicional e segurança jurídica previsto no anteprojeto do novo Código de Processo Civil.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30086/o-incidente-de-resolucao-de-demandas-repetitivas-como-instrumento-de-efetividade-da-tutela-jurisdicional-e-seguranca-juridica-previsto-no-anteprojeto-do-novo-codigo-de-processo-civil>>.

⁴⁸ KRYMINICE, Bruno Oliveira de Souza. **O incidente de resolução de demandas repetitivas como instrumento de efetividade da tutela jurisdicional e segurança jurídica previsto no anteprojeto do novo Código de Processo Civil.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30086/o-incidente-de-resolucao-de-demandas-repetitivas-como-instrumento-de-efetividade-da-tutela-jurisdicional-e-seguranca-juridica-previsto-no-anteprojeto-do-novo-codigo-de-processo-civil>>.

o entendimento fixado pelo tribunal indicará os pontos fáticos expressamente indicados na exordial, de modo que possam atingir o maior número de litígios individuais que tratem igualmente daquela situação.

2.3.1 - *Musterverfahren* do Direito Alemão

O *Musterverfahren* alemão é um instituto com abrangência restrita, pois é utilizado na justiça administrativa alemã, na Justiça Previdenciária e na Justiça Comum ou Ordinária, sendo que nesta última somente no âmbito de controvérsias do mercado imobiliário (conforme a Lei de Introdução do Procedimento-Modelo para os Investidores em Mercado de Capitais –KapMug)⁴⁹.

Conforme Mendes menciona a lei de Introdução do Procedimento- modelo para investidores em mercado de Capitais (KapMuG) traz em seu texto o cabimento de incidente coletivo para a resolução de controvérsias no mercado imobiliário. Essa lei foi editada em razão da ocorrência de uma fraude ocorrida da Bolsa de Valores de Frankfurt, conhecida mundialmente como “Caso Telekom”⁵⁰.

O caso Telekom ocorreu durante os anos de 1999 e 2000, quando a empresa Deutsche Telekom ofertou publicamente suas ações na Bolsa de Valores de Frankfurt, e colocou subsídios falsos nos prospectos da empresa⁵¹.

Ao falar sobre o procedimento-modelo no âmbito da Justiça Administrativa e Previdência alemã, Cavalcanti afirma que na hipótese de uma mesma questão jurídica ser deduzida, repetitivamente, em mais de 20 demandas judiciais, o órgão judicial competente, no âmbito das Justiças Administrativa e/ou Social, poderá determinar, inclusive de ofício, a suspensão do processamento dessas ações⁵².

⁴⁹ CAVALCANTI, Marcos. Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e Ações Coletivas. Salvador: Juspodivm. 2015. Pg. 328-332.

⁵⁰ CAPONI, remo. Op. Cit., p. 1250.

⁵¹ MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. **Ações Coletivas e meios de resolução.**

⁵² CAVALCANTI, Marcos. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e Ações Coletivas.** Salvador: Juspodivm. 2015. Pg. 332

Depois dessa suspensão, são selecionadas causas-piloto, ou seja, processos paradigmas das controvérsias para os quais serão proferidas decisões para resolver não somente estes casos específicos, mas também a todos os suspensos⁵³.

Repisa-se que o *Musterverfahren* não é utilizado somente na Justiça Administrativa e Previdenciária e Social alemãs, mas também para a resolução de conflitos de massa, envolvendo controvérsias decorrentes do mercado mobiliário⁵⁴.

A essência do procedimento-modelo do direito alemão consiste em: (a) diminuir as dificuldades ligadas à legitimação extraordinária, porque cada interessado, sendo parte no litígio, mantém seu direito de ser ouvido e pode, também, exercer a supervisão direta sobre andamento do incidente coletivo; (b) estabelecer que todos os litigantes prejudicados pelo ilícito massificado fiquem sujeitos à coisa julgada pro et contra, como partes do procedimento-modelo; e (c) determinar que todos os litigantes tenham participação proporcional nos custos dos procedimentos-modelo, o que se justifica à luz do fato de que estes são considerados partes do procedimento-modelo⁵⁵.

2.4 – Técnicas de julgamento de demandas de massa na vigência do CPC/1973

2.4.1 - Mecanismos de resolução de demandas repetitivas nas Cortes Superiores

É necessário enfatizar que a preocupação em se instituir mecanismos que possibilitem o enfrentar da grande quantidade de processos no Poder Judiciário em prazos mais céleres é já estava presente no CPC/1973.

Em 2008, foi estabelecido o Recurso Especial (RESP) Repetitivo no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ) com a finalidade de resolver a problemática citada no parágrafo anterior e atender o seu propósito de uniformizar a interpretação da lei federal em todo o Brasil.

⁵³ Idem, 2015, Pgs. 332 e 333.

⁵⁴ Idem, 2015, Pg. 334.

⁵⁵ CONSOLO, Cláudio. RIZZARDO, Dora. Op. Cit. pg. 898.

Ao discorrer sobre os recursos repetitivos no âmbito do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Cavalcanti leciona⁵⁶:

O art. 543-C do CPC 1973, incluído pela lei 11.672/2008, estabelecia que o Tribunal de origem, verificando a multiplicidade de recursos especiais com fundamento em idêntica questão de direito, selecionaria, na figura de seu presidente, um ou mais recursos representativos da controvérsia, os quais serão encaminhados ao STJ, ficando suspensos os demais recursos especiais repetitivos até o pronunciamento definitivo do STJ.

Nesse sentido, Cavalcanti⁵⁷ destaca que se o tribunal de origem não adotasse essa providência, o relator no STJ, ao identificar que sobre a controvérsia já existia jurisprudência dominante ou que a matéria já estava afeta ao colegiado, poderia determinar a suspensão, nos tribunais de segunda instância, dos recursos nos quais a controvérsia estivesse estabelecida.

O autor aponta que em termos de procedimentos, quando julgada a causa-piloto no STJ, os recursos especiais sobrestados nos tribunais locais origem teriam seguimento denegado na hipótese de o acórdão recorrido coincidir com a orientação do STJ ou seriam novamente examinados pelo Tribunal de origem na hipótese de o acórdão recorrido divergir da orientação do STJ.

Segundo informações veiculados pela Revista Consultor Jurídico⁵⁸, desde que foi editada a lei 11.672, em agosto de 2008, mais de 260 processos foram destacados para julgamento pelo rito da Lei dos Recursos Repetitivos no STJ. Destes, cerca de 24% já foram julgados até agosto de 2009, quando a norma completou um ano de vigência. Houve uma redução de 34% no número de recursos que chegam ao Tribunal.

Estatísticas do STJ indicam que, em fevereiro de 2016, havia 422,1 mil processos suspensos em tribunais de justiça e tribunais federais aguardando o julgamento de recursos repetitivos⁵⁹.

⁵⁶ CAVALCANTI, Marcos. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e Ações Coletivas**. Salvador: Juspodivm. 2015. Pg. 409.

⁵⁷ Idem, pg. 409.

⁵⁸ REVISTA CONSULTOR JURÍDICO, 4 de outubro de 2009. **Recurso Repetitivo reduz 34% no número de recursos**. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2009-out-04/recursos-repetitivos-reduz-34-numero-recursos-chegam-stj>>. Acessado em 02.07.2016.

⁵⁹ CNJ SERVIÇO: **Saiba a diferença entre repercussão geral e recurso repetitivo**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81998-cnj-servico-saiba-a-diferenca-entre-repercussao-geral-e-recursos-repetitivos>>. Acessado em 20.07.2016.

Os Recursos Repetitivos permaneceram no CPC/2015, estão previstos no art. 1.036 que dispõe sobre a reunião de recursos especiais com fundamento em idêntica controvérsia e que possuam fundamento em idêntica questão de direito para análise e decisão por STJ.

Entretanto, uma diferença relevante entre a decisão proferida em sede de Repetitivo no CPC de 1973 e no CPC/2015 é que neste os acórdãos proferidos deverão ser observados pelos juízes e tribunais, ou seja, têm força vinculante, conforme dispõe o inciso III do art. 927 do CPC/2015.

No âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), o mecanismo adotado para tratar das demandas repetitivas e atingir a função do STF, como guardião da Constituição, foi o Recurso Extraordinário (RE) com Repercussão Geral.

Ao tratar sobre o procedimento adotado nos Recursos Extraordinários e a Repercussão Geral, Cavalcanti¹ aborda que:

O art. 543-B do CPC-1973, incluído pela Lei n. 11.418/2006 previa que o Tribunal de origem, identificando a multiplicidade de recursos extraordinários com fundamento em idêntica controvérsia, selecionaria um ou mais recursos representativos da controvérsia, os quais seriam encaminhados ao STF para a análise da repercussão geral, ficando sobrestados os demais, até o pronunciamento definitivo da Corte. Negada a existência de repercussão geral, os recursos sobrestados consideram-se automaticamente não admitidos. Por outro lado, configurada a repercussão geral da controvérsia e julgado o mérito do recurso extraordinário, os demais recursos sobrestados seriam apreciados pelos Tribunais, Turmas de Uniformização ou Turmas Recursais, que poderiam declara-los prejudicados ou retratar-se. Se mantida a decisão em sentido contrário a orientação firmada pelo STF e admitido o recurso extraordinário, poderia o relator, nos termos do Regimento Interno, cassar ou reformar, liminarmente, o acórdão.

Segundo informações do STF, após a implementação do mecanismo de julgamento de Recursos Extraordinários com repercussão geral, houve um impacto na quantidade de processos resolvidos, conforme a seguir: Em 2007, foram 119 processos impactados, 3181 em 2008, 5.237 em 2009, 3020 em 2010, 36.973 em 2011, 5.809 em 2012, 116.449 em 2013, 57.138 e 89.387 em 2015.

Ainda sobre a Repercussão Geral é importante mencionar que essa exigência criada pela Emenda Constitucional n. 45/2004 impossibilita a análise de recursos extraordinários que não apresentam relevância jurídica, política, social ou econômica.

É um requisito que valoriza a corte constitucional para que ela realmente julgue causas relevantes para a corte e ao país.

Segundo informações do CNJ⁶⁰ o mecanismo da Repercussão Geral somente entre 2007 e 2010 propiciou uma queda de 71% nos recursos ao STF, o que tem impacto nos tribunais locais. O julgamento RE se mostra como um mecanismo eficaz na resolutividade de demandas judiciais que chegam ao STF, pois em um só julgamento é proferida uma decisão que pacifica o entendimento sobre determinado tema em âmbito nacional.

Nesse sentido, conclui-se que os mecanismos de julgamentos repetitivos, tanto o RESP e no RE, têm relevância para a diminuição de demandas judiciais repetitivas no âmbito dos Tribunais Superiores.

A crítica que se faz é que, antes da vigência do CPC/2015, as questões federais não se esgotavam nos tribunais locais, pois a decisão do STJ que teria validade. De outro lado, questões envolvendo matéria constitucional teria que ser recorridas ao STF para se posicionar sobre a lide.

As cortes superiores concentravam a última palavra quer seja infraconstitucional ou constitucional, até porque sob a égide do CPC/1973 as decisões proferidas por estas cortes não eram vinculantes.

2.4.2 - Mecanismos de resolução de demandas repetitivas nos tribunais locais

É necessário discorrer sobre algumas previsões legais sobre uniformização de jurisprudência nos tribunais locais antes do CPC/2015.

Nessa linha, cita-se, inicialmente, a lei 10.259/2001 que instituiu, por meio de seu artigo 14, o pedido de uniformização da interpretação de lei federal no âmbito dos Juizados Especiais Cíveis Federais em caso de divergências entre Turmas Recursais.

⁶⁰ CNJ Serviço: **Saiba a diferença entre repercussão geral e recurso repetitivo**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81998-cnj-servico-saiba-a-diferenca-entre-repercussao-geral-e-recursos-repetitivos>>. Acessado em 20.07.2016.

Conforme prevê o parágrafo segundo do artigo 14 da lei supramencionada, o pedido fundado em divergência entre decisões de turmas de diferentes regiões ou da proferida em contrariedade a súmula ou jurisprudência dominante do STJ será julgado por Turma de Uniformização, integrada por juízes de Turmas Recursais, sob a presidência do Coordenador da Justiça Federal.

O artigo também prevê que eventuais pedidos de uniformização idênticos, recebidos subsequentemente em quaisquer Turmas Recursais, ficarão retidos nos autos, aguardando-se pronunciamento do Superior Tribunal de Justiça.

Por fim, a lei estabelece que após a publicação do acórdão respectivo, os pedidos retidos referidos no § 6º serão apreciados pelas Turmas Recursais, que poderão exercer juízo de retratação ou declará-los prejudicados, se veicularem tese não acolhida pelo Superior Tribunal de Justiça.

No âmbito dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, a lei 12.153/2009 previu o cabimento de pedido de uniformização da interpretação de lei.

A norma dispõe que quando a orientação acolhida pelas Turmas de Uniformização de que trata o § 1º do art. 18 contrariar súmula do Superior Tribunal de Justiça, a parte interessada poderá provocar a manifestação deste, que dirimirá a divergência.

A exemplo do que ocorre com o pedido de uniformização da interpretação de lei federal nos Juizados Especiais Cíveis Federais, publicado o acórdão respectivo, em sede dos Juizados Especiais da Fazenda Pública, os pedidos retidos referidos no § 1º serão apreciados pelas Turmas Recursais, que poderão exercer juízo de retratação ou os declararão prejudicados, se veicularem tese não acolhida pelo Superior Tribunal de Justiça.

Segundo o que previa o art. 476 do CPC de 1973, competia a qualquer juiz, ao dar o voto na turma, câmara, ou grupo de câmaras, solicitar o pronunciamento prévio do tribunal acerca da interpretação do direito quando verificasse que, a seu respeito, ocorria divergência ou no julgamento recorrido a interpretação for diversa da que lhe haja dado outra turma, câmara, grupo de câmaras ou câmaras cíveis reunidas.

Embora existisse essa previsão legal de solicitação de incidente de uniformização de jurisprudência, tratava-se, na prática, de uma faculdade do órgão julgador.

Destaca-se que este trabalho não visa estudar todos os mecanismos de resolução de demandas repetitivas, mas apenas o IRDR como se fará a seguir.

3. O IRDR no CPC/2015

A seguir serão detalhados o conceito, objeto e as características do IRDR no CPC/2015.

3.1 - Conceito

O incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) consiste na definição de uma tese jurídica que sirva para diversas ações individuais repetitivas, a qual deverá ser obrigatoriamente adotada nos demais processos em que a mesma questão de direito venha a se discutida no futuro, a fim de impedir o surgimento de decisões antagônicas⁶¹.

Ao tratar do conceito do incidente Cavalcanti⁶² leciona que:

O IRDR é incidente processual coletivo, suscitado perante o tribunal onde se encontra o processo paradigma pendente, com a finalidade de fixar previamente uma tese jurídica a ser aplicada aos casos concretos e abrangidos pela eficácia vinculante da decisão.

Com muita propriedade Cavalcanti⁶³ esclarece que o IRDR se constitui em Incidente processual, conforme a seguir:

embora o próprio nome do instituto não deixe dúvida, a identificação da natureza jurídica do IRDR pode se mostrar um pouco mais complexa, em vista da possibilidade de haver confusão com a definição de recurso, como já ocorreu outras vezes com incidentes processuais similares.

Desde já cumpre afastar a natureza jurídica recursal do IRDR. Conforme dito alhures, para ser recurso, o direito positivo deve admitir o remédio processual como tal. O Livro III do NCPD trata “Dos processos nos tribunais

⁶¹ MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **Reflexões sobre o incidente de resolução de demandas repetitivas previsto no projeto do novo CPC**. In: Revista de Processo, vol. 211, ano 37. São Paulo: Revista dos Tribunais, set 2012, pp.191-208.

⁶² CAVALCANTI, Marcos Araújo de. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR)** eletrônico). 1ª Ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2016. (Coleção Liebman/ Coordenadores Teresa Arruda Alvim Wambier/Eduardo Talamini. p. 11).

⁶³ CAVALCANTI, Marcos. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e Ações Coletivas**. Salvador: Juspodivm. 2015. Pg. 502 e 503.

e dos meios de impugnação das decisões judiciais”. O título II (“Dos recursos”) do referido livro III define, taxativamente, os remédios processuais que serão tidos como recursos.

(...)

Além de o aludido dispositivo não mencionar o IRDR, o que já é suficiente para afastar sua natureza recursal, todos os remédios processuais mencionados no art. 994 do NCPC constituem meios de impugnação, no mesmo processo de decisão judicial preexistente⁶⁴.

A importância desse esclarecimento reside no fato de que o IRDR não é um recurso como têm entendido alguns, mas um incidente processual.

3.2 – Objeto

O CPC/2015 descreve o objeto do IRDR, na forma a seguir:

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

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

II - risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica

Nesse sentido, não havendo controvérsia, mesmo que exista repetição de processos, não poderá ocorrer instauração do IRDR. Ademais, a isonomia e a segurança jurídica devem estar em sob ameaça.

No âmbito do IRDR, é possível visualizar uma ameaça à segurança jurídica quando se tem várias decisões, às vezes antagônicas, sobre uma mesma questão de direito no âmbito do tribunal regional ou estadual.

Para Sparemberger⁶⁵ o IRDR tem por objeto:

O objeto do IRDR não é o julgamento da causa, mas a definição da questão jurídica que se repete em vários processos, a qual uma vez formada será adotada em todas as demandas fundadas na mesma questão.

⁶⁴ MOREIRA, José Carlos Barbosa. Comentários... op. Cit. P 8; Mancuso, Rodolfo de Camargo. Incidente Op. Cit., p. 26-27.

⁶⁵ SPAREMBERGER, Raquel Fabiana et al... **Processo, jurisdição e efetividade da justiça I** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara; Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Tal questão a ser definida no incidente é prejudicial ao objeto do processo, por isso há uma cisão, ficando o processo principal suspenso até que seja firmada a tese jurídica no incidente. Uma vez formada a questão de direito a mesma será *aplicada em todas as demandas repetitivas quando for julgada a causa perante o juízo que tramitar o processo*, momento em que o ocorrerá a análise da demanda propriamente dita.

3.3 - Características

Ao falar sobre as características do incidente coletivo, Cavalcanti⁶⁶ afirma serem inerentes ao IRDR:

(a) **acessoriedade**: o IRDR tem acessoriedade múltipla, uma vez que sua instauração depende da existência de diversos processos repetitivos sobre a mesma questão unicamente de direito, assim como necessita da pendência de um desses processos repetitivos no tribunal competente (art. 978, parágrafo único, do NCPC); (b) **acidentalidade**: representa um desvio ao desenvolvimento normal dos processos repetitivos, visto que, dentre outros aspectos, estes serão suspensos até a fixação da tese jurídica sobre as questões comuns do direito discutidas no IRDR, a qual, em seguida, deverá ser aplicada em cada um desses processos repetitivos; (c) **incidentalidade**: o IRDR "cai", "incide", "surge" não apenas sobre os processos repetitivos preexistentes, mas também sobre as causas futuras; e (d) procedimento incidental: o NCPC cria um procedimento específico para o exame das questões comuns de direito, estabelecendo, especialmente nos arts. 976 ao 987, o tratamento legal do IRDR.

As características citadas estão contempladas nos artigos do CPC/2015 que tratam do tema e individualizam o incidente de forma a distingui-lo dos demais existentes.

3.4 - Legitimidade

O CPC/2015 prevê também os legitimados a pedir a instauração do IRDR, vejamos:

Art. 977. O pedido de instauração do incidente será dirigido ao presidente de tribunal:

I - pelo juiz ou relator, por ofício;

II - pelas partes, por petição;

III - pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública, por petição.

⁶⁶ Idem, 2015.

Ao tratar da legitimidade para pedir a instauração do IRDR, Sparemberger⁶⁷ considera que:

é necessária a análise do caso concreto para se aferir a legitimidade do demandante, i.e., deve haver uma relação jurídica entre o demandante e o objeto do litígio.

Serão os juízes os primeiros a perceberem se há possibilidade de repetição de demandas e se elas são capazes de causar risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica, razão pela qual terão legitimidade para instaurar o IRDR. A legitimação do Ministério Público e da Defensoria decorre de suas atribuições constitucionais.

Cabe ao Ministério Público atuar na defesa do interesse social e individual indisponível (art. 127 da CF). Logo, tem legitimidade para instaurar o IRDR para a defesa de direitos individuais homogêneos quando identificado relevante interesses repetitivas, caberá o juízo de primeiro grau aplica- (NUNES, 2013, p. 380).

Nesse sentido, cf.: CUNHA, 2011, pp. 255-280 e, ainda, MACÊDO, 2015, p. 529. 364 social. Trata-se de legitimidade extraordinária, a exemplo do que ocorre na ação civil pública, que se justifica pela sua função institucional.

Além de atuar como parte, o Ministério Público funcionará obrigatoriamente como custos legis, e, em caso de desistência ou de abandono assumirá a titularidade, porque o abandono da causa não impedirá o exame do mérito (art. 976, §§ 1º e 2º do CPC/2015).

3.5 – Instauração do IRDR

Quanto à instauração do IRDR, merecem destaque os seguintes enunciados do Fórum Permanente de Processualistas Civis:

N.º 87. (Art. 976, II, CPC/2015) A instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas **não pressupõe a existência de grande quantidade de processos versando sobre a mesma questão, mas preponderantemente o risco de quebra da isonomia e de ofensa à segurança jurídica.**

N.º 89. (Art. 976, CPC/2015) Havendo apresentação de mais de um pedido de instauração do incidente de resolução de demandas repetitivas perante o mesmo tribunal **todos deverão ser apensados e processados conjuntamente**; os que forem oferecidos posteriormente à decisão de admissão serão apensados e sobrestados, cabendo ao órgão julgador considerar as razões neles apresentadas.

N.º 90. (Art. 976, CPC/2015) É admissível a instauração de mais de um incidente de resolução de demandas repetitivas versando sobre a mesma questão de direito perante tribunais de 2.º grau diferentes.

N.º 91. (Art. 981, CPC/2015) Cabe ao órgão colegiado realizar o juízo de admissibilidade do incidente de resolução de demandas repetitivas, sendo vedada a decisão monocrática.

⁶⁷ SPAREMBERGER, Raquel Fabiana et al... **Processo, jurisdição e efetividade da justiça I** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara; Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Como o CPC/2015 não previu a quantidade mínima para instauração do IRDR, parece que o quantitativo não será decisivo para sua existência, mas sim sua efetividade quanto à determinada questão de direito.

3.6 - O IRDR e sua contribuição para a celeridade do processo e diminuição de demandas judiciais entrantes e do estoque no TJDF

Ainda na vigência do CPC de 1973, a realidade do dia a dia dos tribunais apontava que a consolidação de entendimentos apenas nos Tribunais Superiores não tem se mostrado suficiente para celeridade e diminuição de processos entrantes e do estoque de demandas judiciais repetitivas, uma vez que invariavelmente as decisões proferidas nos tribunais locais são objeto de recurso para o STJ e STF.

Acerca da contribuição do IRDR para os tribunais locais, vale mencionar as considerações de Talamini⁶⁸:

Grande parte do volume de ações que tramitam no Judiciário brasileiro concerne a **causas ditas repetitivas**. Vale dizer: **ações entre sujeitos total ou parcialmente diversos, mas que concernem a uma mesma questão de direito**. Pense-se no caso em que milhares de aposentados propõem ações individuais pretendendo receber um mesmo benefício previdenciário; ou em que inúmeros contribuintes impugnam um mesmo imposto, por um mesmo fundamento (p. ex., arguição incidental de inconstitucionalidade da lei instituidora desse tributo). Em situações como essas, em cada uma das ações está se pleiteando um direito próprio e inconfundível com os das outras demandas. Contudo, a questão jurídica a ser enfrentada é a mesma. A rigor, há nesses casos pretensões de direitos homogêneos que estão sendo defendidos em ações diversas. Uma vez sedimentada certa orientação jurisprudencial sobre a questão reiterativa, é razoável que todos os casos julgados subsequentemente, em princípio, sejam decididos de um mesmo modo. **O incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) presta-se a incentivar que isso ocorra. Serve também para garantir uma mais ampla discussão da questão por ocasião do julgamento que venha a fixar essa orientação a ser seguida nos demais casos. (grifo nosso)**

⁶⁸ TALAMINI, Eduardo. **Incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR): pressupostos**. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI236580,31047-Incidente+de+resolucao+de+demandas+repetitivas+IRDR+pressupostos>>. Acessado em 05.07.2016.

Anote-se que, exceto quando o Tribunal firmava um entendimento uníssono sobre determinada questão de direito como ocorre na edição de súmula, art. 266 do Regimento Interno (RI) do TJDFT, se verificam no tribunal uma variedade de decisões, às vezes até divergentes entre si, sobre uma mesma questão de direito, o que gerava insegurança jurídica aos jurisdicionados e uma corrida aos tribunais superiores para pacificação da matéria e ainda o ingresso indiscriminado de demandas “lotéricas” emperrando o funcionamento da máquina judiciária.

A partir da vigência do IRDR, o TJDFT deverá se preocupar ainda mais com a consolidação de sua jurisprudência, principalmente sobre temas objeto de demandas repetitivas.

Essa preocupação é inafastável, pois com o NCPC os precedentes judiciais passarão a ter uma força maior do que possuem atualmente, pois o inciso III do art. 927 do NCPC prevê que o acórdão proferido em sede de IRDR terá aplicação para todos os processos sobrestados e, ainda, para os futuros.

Isso implica dizer que, após a decisão do TJDFT sobre o IRDR, o juiz e o tribunal deverão aplicar e observar a decisão proferida pela corte local, o que resultará em redução do estoque das demandas repetitivas e de outro lado aos processos futuros, ou seja, caso haja uma demanda futura que afronte a decisão proferida em sede de IRDR, o pedido poderá ser indeferido de plano. O que resultará na diminuição de processos entrantes e celeridade processual.

Com a instituição do IRDR, espera-se que as decisões do TJDFT, em sede de IRDR, proporcionem maior segurança jurídica aos jurisdicionados, uma vez que elas possuirão força vinculante.

Nesse sentido, conforme os incisos I e II do art. 985 a tese jurídica será aplicada a todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre idêntica questão de direito e que tramitem na área de jurisdição do respectivo tribunal, inclusive àqueles que tramitem nos juizados especiais do respectivo Estado ou região e aos casos futuros que versem idêntica questão de direito e que venham a tramitar no território de competência do tribunal.

Só o tempo poderá provar o contrário, mas considerando a boa fé processual espera-se que os advogados não ingressem com demanda judicial, que sabidamente tem decisão pacificada contrária aos interesses de seus clientes no tribunal local, para evitar a improcedência liminar da causa, salvo nos casos em que pretendam o *overruling*, ou seja, a superação do entendimento da corte.

Nessa senda, os advogados deverão estar atentos, não somente à jurisprudência dos tribunais superiores, como o é hoje, mas também a dos tribunais de justiça estaduais e do DF, bem como dos regionais federais para evitar o julgamento liminar do pedido que contraria entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas ou de assunção de competência, conforme prevê o inciso III, do art. 332 do NCPC.

Outro ponto que merece ser destacado é o constante do §2º, inc. II, art. 985 do NCPC, vejamos:

§ 2º Se o incidente tiver por objeto questão relativa a prestação de serviço concedido, permitido ou autorizado, o resultado do julgamento será comunicado ao órgão, ao ente ou à agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação, por parte dos entes sujeitos a regulação, da tese adotada.

Salvo melhor juízo, a redação acima contribuirá para que a decisão do tribunal local no julgamento do IRDR tenha um raio de eficácia não somente as partes, mas também os órgãos reguladores responsáveis pela fiscalização do serviço público.

É sabido que muitas das demandas repetitivas ingressadas em juízo são oriundas de concessão de serviço público, como na área de telefonia, saúde suplementar, energia elétrica e saneamento/tratamento de água entre outros. Conforme Boletim Sindec² 2015 os três fornecedores mais demandados no Procon são companhia de telecomunicações, somando mais de 500 mil reclamações no ano.

Em uma perspectiva de aplicação da tese jurídica a casos futuros, espera-se uma atuação mais arrojada das Agências Reguladoras no sentido de fazer valer a decisão exarada no IRDR.

Há aqueles que entendem a necessidade de as Agências fiscalizarem inclusive os casos extrajudiciais, entretanto nos filiamos ao entendimento que elas deverão garantir a aplicação da decisão aos casos sobrestados e à causa piloto julgada no IRDR.

Segundo o art. 978 do NCPC, o TJDFDT deverá constituir órgão em seu regimento interno dentre aqueles responsáveis pela uniformização de jurisprudência do tribunal para julgamento do IRDR.

Visando a maior eficácia da decisão proferida em IRDR é necessário que o órgão do tribunal responsável pelo estabelecimento da decisão uníssona tenha real conhecimento jurídico da matéria. Não sendo adequada a designação de julgadores desconhecedores da questão de direito suscitada no incidente.

No que tange ao ganho de celeridade na tramitação do processo, cabe assinalar que o NCPC estabelece no caput do artigo 980 que o incidente será julgado no prazo de 1 (um) ano e terá preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus. Assim, o TJDFDT terá um olhar mais direcionado para o julgamento dos IRDR em razão da previsão legal e também porque se supõe que quando há IRDR instalado vários processos estão sobrestados.

3.7 - Regime de tramitação e celeridade

O IRDR poderá contribuir para a celeridade na resolução das demandas repetitivas, pois o incidente terá prioridade na tramitação dos processos, vejamos o que preceitua o art. 980 do CPC/2015:

Art. 980. O incidente será julgado no prazo de 1 (um) ano e terá preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus.

Ademais, por meio de uma decisão sobre uma questão de direito, uma solução padrão para muitos processos vinculados a um tribunal de justiça estadual ou do DF.

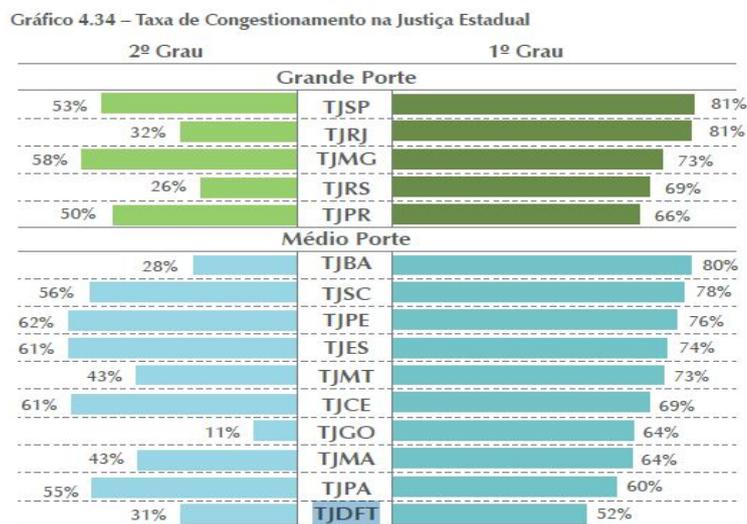
Art. 985. Julgado o incidente, a tese jurídica será aplicada:

I - a todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre idêntica questão de direito e que tramitem na área de jurisdição do respectivo tribunal, inclusive àqueles que tramitem nos juizados especiais do respectivo Estado ou região;

II - aos casos futuros que versem idêntica questão de direito e que venham a tramitar no território de competência do tribunal, salvo revisão na forma do art. 986.

Nessa linha, o IRDR por visar o tratamento de demandas repetitivas pode se destacar como ferramenta que proporcione celeridade na tramitação dos processos.

Ao tratar sobre a taxa de congestionamento⁶⁹ na Justiça Estadual, o CNJ⁷⁰ revelou que se concentra no 1º grau a maior demora na resolução dos processos, vejamos:



3.8 – Recorribilidade em sede de IRDR

O CPC/2015 previu a possibilidade de o interessado, irredimido com a decisão do IRDR, recorrer aos tribunais superiores:

⁶⁹ Taxa de Congestionamento: indicador que compara o que não foi baixado com o que tramitou durante o ano-base (soma dos casos novos e dos casos pendentes iniciais). pg. 80.

⁷⁰ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2015**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>>. Acessado em 03.07.2016 pg. 90.

Art. 987. Do julgamento do mérito do incidente caberá recurso extraordinário ou especial, conforme o caso.

§ 1º O recurso tem efeito suspensivo, presumindo-se a repercussão geral de questão constitucional eventualmente discutida.

§ 2º Apreciado o mérito do recurso, a tese jurídica adotada pelo Supremo Tribunal Federal ou pelo Superior Tribunal de Justiça será aplicada no território nacional a todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre idêntica questão de direito.

Vale dizer que a decisão proferida em sede de IRDR terá validade sobre idêntica questão de direito e que tramitem na área de jurisdição do respectivo tribunal. Nesse sentido, pode ocorrer que tribunais de justiça decidam de forma divergente sobre a mesma questão de direito.

Teme-se que, inicialmente, as cortes superiores sejam convocadas a se manifestarem sobre acórdãos proferidos em sede de IRDR pelos tribunais.

Fundamenta-se essa preocupação na cultura instalada de que a última palavra sempre deve ser das cortes superiores e também na possibilidade de existir decisões sobre a mesma questão de direito divergentes em tribunais regionais/locais diversos.

A submissão às cortes superiores das decisões proferidas em sede de IRDR poderá implicar, inicialmente, em atraso, entretanto após pacificado entendimento na corte superior ele terá validade em todo o território nacional a todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre idêntica questão de direito, conforme prevê o §2º do art. 987 do CPC/2015.

De outro lado, o cabimento dos recursos excepcionais visa permitir o acesso do incidente aos tribunais superiores e conseqüentemente a uniformização da tese jurídica em todo o território nacional, conforme leciona Sparenberger⁷¹:

A legitimidade para a interposição dos recursos extraordinários *lato sensu* caberá aqueles que forem afetados pela decisão, não apenas autor e réu, mas todos os que demonstrarem interesse jurídico, porque a decisão os afetará, e até mesmo os que não tiverem referido interesse jurídico como o *amicus curiae* (art. 138, § 3º, CPC/2015).

Embora este não tenha interesse jurídico, a previsão expressa na lei sobre sua

⁷¹ SPAREMBERGER, Raquel Fabiana et al... **Processo, jurisdição e efetividade da justiça** I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara; Florianópolis: CONPEDI, 2015.

legitimidade se justifica pela sua contribuição diante da magnitude da decisão visto que formará um precedente a ser aplicado em todos os processos sobrestados, presentes e futuros.

Com isso pode haver a alteração das partes na fase do recurso especial e extraordinário no procedimento de IRDR, uma vez que poderão recorrer outros interessados que não aqueles que figuraram no processo originário, figurando inclusive como recorrente o *amicus curiae*, que não tem interesse jurídico, o que denota a peculiaridade do instituto.

O cabimento dos recursos excepcionais visa permitir o acesso do incidente aos tribunais superiores e conseqüentemente a uniformização da tese jurídica em todo o território nacional. Interposto o recurso especial ou extraordinário, o tribunal de origem não realizará o exame de admissibilidade, cuja competência é exclusiva daqueles tribunais.

A análise da decisão proferida pelo tribunal *a quo* pelos tribunais superiores tende a ser, em primeiro momento, a última instância para recorrer das decisões dos tribunais locais, mas espera-se que, após os tribunais superiores se manifestarem sobre as questões jurídicas, haja um consenso e pacificação nas decisões.

3.9 - Segurança jurídica

O CPC/2015 tem por premissa que as decisões proferidas em sede de IRDR fiquem disponíveis a cidadãos, operadores do direito e aos tribunais, conforme a seguir:

Art. 979. A instauração e o julgamento do incidente serão sucedidos da mais ampla e específica divulgação e publicidade, por meio de registro eletrônico no Conselho Nacional de Justiça.

§ 1º Os tribunais manterão banco eletrônico de dados atualizados com informações específicas sobre questões de direito submetidas ao incidente, comunicando-o imediatamente ao Conselho Nacional de Justiça para inclusão no cadastro.

§ 2º Para possibilitar a identificação dos processos abrangidos pela decisão do incidente, o registro eletrônico das teses jurídicas constantes do cadastro conterá, no mínimo, os fundamentos determinantes da decisão e os dispositivos normativos a ela relacionados.

§ 3º Aplica-se o disposto neste artigo ao julgamento de recursos repetitivos e da repercussão geral em recurso extraordinário.

Essa divulgação permitirá que os julgadores dos IRDR, possam verificar as decisões existentes sobre determinada questão de direito no âmbito estadual ou nacional.

Nesse sentido e pela importância, cita-se o esforço que o CNJ⁷² tem realizado para realizar a integração do cadastro nacional de IRDR aos bancos de dados da mesma natureza que deverão ser criados e mantidos pelos tribunais brasileiros:

“O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) começou a discutir a regulamentação de um instrumento jurídico introduzido pelo novo Código de Processo Civil (CPC), em vigor desde dia 18 de março, o incidente de resolução de demandas repetitivas ou IRDR. O advento do IRDR deve racionalizar o tratamento dado pelo Judiciário a milhares de questões de direito que forem baseadas na mesma tese, como ações envolvendo direito do consumidor, por exemplo. O julgamento de um IRDR significará que a decisão valerá para todas as demandas semelhantes agrupadas em torno daquele incidente. Em reunião realizada na quinta-feira (28/4), na sede do Conselho, o CNJ começou a discutir a operacionalização desse instrumento.

Como o novo texto do CPC prevê que o CNJ será responsável por criar e gerir um cadastro nacional em que serão incluídas todas as questões de direito relativas ao mesmo IRDR, os conselheiros Fernando Mattos e Carlos Levenhagen iniciaram, com representantes dos tribunais que mais julgarão esses incidentes, as tratativas sobre quais providências administrativas serão necessárias. Dessa primeira reunião participaram representantes do Supremo Tribunal Federal (STF), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Tribunal Superior do Trabalho (TST), além da diretora executiva do Departamento de Pesquisas Judiciárias (DPJ) do CNJ, Fernanda Paixão.

Segundo o conselheiro Fernando Mattos, que coordenou a reunião, a estratégia é unir os esforços dos tribunais parceiros para aprimorar a gestão dos processos relacionados ao novo instrumento jurídico introduzido pelo novo CPC. “Estamos pensando em formas de racionalizar o funcionamento do Poder Judiciário em relação às demandas repetitivas. A ideia é implantar melhores instrumentos para os tribunais aperfeiçoarem a gestão desses processos, que deverão ter o mesmo substrato jurídico, como demandas tributárias, por exemplo”, afirmou Mattos.

A primeira medida a ser tomada será alterar a Resolução 160 do CNJ, que disciplina desde 2012 a organização dos Núcleos de Repercussão Geral e Recursos Repetitivos nos tribunais da Justiça Federal e da Justiça Estadual, no Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e no Superior Tribunal Militar (STM). Os participantes da reunião decidiram estabelecer um prazo para o envio de propostas de alteração à norma. Os representantes das cortes terão até segunda-feira (9/5) para enviar as propostas de alteração, devidamente acompanhadas de justificativas. “Assim poderemos compilar as emendas ao normativo, que poderá ser substituído por uma nova resolução”, disse o conselheiro.

⁷² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **CNJ debate tratamento de demandas repetitivas conforme novo CPC**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/82205-cnj-debate-tratamento-de-demandas-repetitivas-conforme-novo-cpc>>. Acessado em 08.07.2016.

Integração – Após essa etapa, serão discutidos os ajustes necessários à integração do cadastro nacional de IRDR aos bancos de dados da mesma natureza que deverão ser criados e mantidos pelos tribunais brasileiros. Esses bancos eletrônicos terão informações atualizadas sobre as questões de direito (material ou processual) relativas aos diferentes IRDRs e alimentarão o cadastro do CNJ. De acordo com o artigo 979 do novo CPC, a instauração e o julgamento de cada incidente deverão ter a “mais ampla e específica divulgação e publicidade, por meio de registro eletrônico no Conselho Nacional de Justiça”.

Espera-se que com a criação do cadastro nacional em que serão incluídas todas as questões de direito relativas ao mesmo IRDR, haja uma maior segurança jurídica nas decisões proferidas no âmbito dos tribunais locais.

Salienta-se que a criação desse cadastro nacional está incipiente, pois o CNJ ainda está criando uma estrutura para não só manter um banco de dados das decisões, mas também permitir a sua divulgação.

3.10 - Estrutura para processamento do IRDR no TJDFT

Para atender a previsão normativa estabelecida pelo artigo 978 do CPC/2015, o TJDFT estabeleceu em seu Regimento Interno a Câmara de Uniformização com o objetivo de:

Art. 18. Compete à Câmara de Uniformização processar e julgar:
I – o incidente de resolução de demandas repetitivas e a revisão da tese jurídica firmada no seu julgamento.

Conforme noticiado no site do TJDFT⁷³, a Câmara de Uniformização do TJDFT foi inaugurada, em 6/6, conforme previsto no novo Código de Processo Civil.

Na oportunidade, foram tratados a admissibilidade de 4 IRDR 2016.00.2.013471-4, 2016.00.2.01253 e 2016.00.2.012014-9.

Acórdão nº 949148 no IRDR nº 20160020122530 IDR (0013594-6.2016.8.07.0000):

PROCESSO CIVIL. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS. EXECUÇÃO FISCAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 4/94.

⁷³ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **TJDFT realiza a 1ª Sessão Ordinária da Câmara de Uniformização.** Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2016/junho/tjdft-realiza-a-1a-sessao-ordinaria-da-camara-de-uniformizacao>. Acessado em 05.07.2016.

NATUREZA JURÍDICA DO ENCARGO DE 10%. COBRANÇA CONJUNTA COM CRÉDITO TRIBUTÁRIO. DESMEMBRAMENTO. EXECUÇÃO ESPECÍFICA. DESTINAÇÃO DO VALOR COBRADO. DESLOCAMENTO DE COMPETÊNCIA. PROLIFERAÇÃO DE DECISÕES IDÊNTICAS. SOLUÇÕES DISTINTAS. ADMISSIBILIDADE DO INCIDENTE. I - A instauração do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas é cabível quando houver, simultaneamente, efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito (I), risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica (II), processo pendente e quando um dos Tribunais Superiores, no âmbito de sua respectiva competência, ainda não tiver afetado recurso para definição de tese sobre questão de direito material ou processual repetitiva (CPC, art. 976, § 4º). II - A natureza jurídica do IRDR é de incidente processual coletivo, suscitado perante o tribunal onde se encontra o processo paradigma pendente, com a finalidade de fixar previamente uma tese jurídica a ser aplicada aos casos concretos e abrangidos pela eficácia vinculante da decisão. III - Demonstrada a proliferação de decisões idênticas sobre a mesma questão de direito em execução fiscal, com o deletério efeito multiplicador de recursos repetitivos, bem como a aplicação de soluções distintas pelos órgãos fracionários do Tribunal de Justiça, deve ser instaurado o incidente para definir a natureza jurídica do encargo de 10% do valor do crédito tributário inscrito em dívida ativa, disciplinada pelo art. 42, §§ 1º e 2º da Lei Complementar n.º 4, de 30.04.94, se pode ser cobrado conjuntamente com a dívida tributária, e se a destinação dos percentuais implica na incompetência funcional da Vara de Execução Fiscal para execução da totalidade da Certidão de Dívida Ativa. IV - **Admitido o processamento dos Incidentes de Resolução de Demandas Repetitivas. (grifo nosso)**

No caso em questão há cerca de 1.500 processos⁷⁴ em andamento que tratam da mesma questão de direito e de outro lado evidenciou-se a reprodução da mesma decisão em mais de 3.000 (três mil) execuções fiscais. Em 11.200 execuções fiscais contra devedores da Fazenda Pública o Juízo da Vara de Execuções Fiscais do Distrito Federal havia se declarado incompetente para processar a totalidade das execuções.

Formatado: Centralizado

⁷⁴ TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **TJDFT realiza a 1ª Sessão Ordinária da Câmara de Uniformização.** Disponível em: <http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2016/junho/tjdft-realiza-a-1a-sessao-ordinaria-da-camara-de-uniformizacao>. Acessado em 05.07.2016.

CONCLUSÃO

O volume de demandas judiciais que tomam os tribunais brasileiros requer a implantação de mecanismos eficazes para diminuição do estoque de conflitos de massa.

O IRDR, conforme visto durante o presente trabalho, poderá se firmar como um excelente instrumento para resolução de demandas de massa e servir como um freio para novas demandas que sejam contrárias às decisões proferidas pelo tribunal local.

Isto porque as decisões exaradas pelo tribunal no julgamento do IRDR terão força vinculante e, dessa forma, trarão segurança jurídica às partes e operadores do direito.

Ademais, o IRDR poderá trazer para o TJDFT, mais celeridade à tramitação para a resolução dos processos, pois o CPC/2015 previu prioridade no julgamento do incidente.

De outro lado, o artigo 987 do NCPC prevê que ao julgamento do mérito do incidente caberá a interposição de recurso extraordinário ou especial, conforme o caso.

Nesse sentido, embora o IRDR tenha sido desenhado para que haja no âmbito do tribunal local um entendimento pacificado da questão de direito, poderá haver inicialmente uma resistência dos advogados para aceitar como definitiva a decisão do tribunal local e, por isso, poderá haver a interposição de recursos aos tribunais superiores para requerer a manifestação dessas cortes acerca da questão de direito.

Espera-se que na vigência do CPC/2015, no qual várias decisões, inclusive a do IRDR, possuem força vinculante, haja mais estabilidade e pacificação da jurisprudência nos tribunais locais.

Outra contribuição do IRDR seria seu caráter vinculativo, pois o inciso III do art. 927 do NCPC prevê que o acórdão proferido em sede de IRDR terá aplicação para todos os processos sobrestados e, ainda, para os futuros.

Isso implicará na necessidade de uma maior observação das decisões firmadas pelos tribunais locais pelos advogados quando da propositura de uma nova ação.

Assim, ao ingressar com uma demanda judicial, a parte e seu procurador deverão estar atentos às decisões firmadas em sede de IRDR para que não haja a improcedência liminar do pedido se ele contrariar entendimento firmado em incidente de resolução de demandas repetitivas, conforme prevê o inciso III do art. 332 do CPC/2015.

Espera-se que, após decisões de improcedência liminar de pedido contrários à decisão firmada em IRDR, haja uma maior precaução dos litigantes no ingresso de novas demandas e consequente diminuição de processos repetitivos entrantes.

Durante a pesquisa, verificou-se que o IRDR se revela ainda incipiente, pois tribunais, advogados, CNJ e cortes superiores estão se organizando para sua aplicação, mas já é possível ver as primeiras decisões em sede de IRDR.

Em pesquisa realizada, durante a elaboração deste trabalho, não foram encontrados nos sites dos tribunais superiores os primeiros recursos especiais e extraordinários em face de decisões proferidas em IRDR.

O IRDR se mostra como uma das mais importantes novidades trazidas pelo CPC/2015 e poderá contribuir em muito para o TJDFT em celeridade e diminuição de processos, pois o mecanismo agrega segurança jurídica, isonomia, estabilidade, previsibilidade e razoável duração ao processo.

Noutro giro, após o proferimento de decisões em sede de IRDR e posterior confirmação pelas cortes superiores do entendimento proferido pelo TJDFT, o incidente se fortaleça e se torne uma ferramenta eficaz para a celeridade processual e diminuição das demandas repetitivas entrantes e em estoque no tribunal local, assim como foram o RESP e o RE no âmbito dos tribunais superiores.

REFERÊNCIAS

ATAÍDE JÚNIOR, Jaldemiro Rodrigues. **As demandas de Massa e o Projeto de Novo Código de Processo Civil**. In: FREIRE, Alexandre; DANTAS, Bruno; NUNES, Dierle; DIDIER JR., Fredie; MEDINA, José Miguel Garcia; FUX, Luiz; CAMARGO, Luiz Henrique Volpe; OLIVEIRA, Pedro Miranda de. (Org). **Novas Tendências do Processo Civil**. Salvador: JusPodivm, 2014, v. 3, p. 46.

BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **O futuro da justiça: alguns mitos**. Revista de Processo, v. 102, p. 228-237, abr.-jun. 2001 p. 232.

BASTOS, Antônio Adonias Aguiar. **Situações jurídicas homogêneas: um conceito necessário para o processamento das demandas de massa**. In: Revista de Processo. São Paulo: RT, n. 186, ago., 2012, p. 88.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do Processo e Técnica Processual**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 19. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRASIL. Constituição (1988).

BRASIL. Senado Federal. **Anteprojeto de Código de Processo Civil**. Brasília: Presidência do Senado Federal, 2010.

CABRAL, Antônio do Passo. **O Novo Procedimento-Modelo (Musterverfahren) Alemão: Uma alternativa às ações coletivas, Leituras Complementares de Processo Civil**, 8. Ed. rev. e ampl, Ed. Juspodivm, 2010, p. 34.

CAPPELLETTI, Mauro. GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução de Ellen Gracie Northfllet. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1998.

CARVALHO, Luis Gustavo Grandinetti Castanho de. **Processo Penal e Constituição: princípios constitucionais do processo penal**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CAVALCANTI, Marcos de Araújo. **O incidente de resolução de demandas repetitivas e as ações coletivas**. Salvador: JusPODIVM, 2015.

CAVALCANTI, Marcos Araújo de. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) eletrônico**. 1ª Ed. São Paulo. Editora Revista dos Tribunais. 2016. (Coleção Liebman/ Coordenadores Teresa Arruda Alvim Wambier/Eduardo Talamini).

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: **Anteprojeto / Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil**. – Brasília : Senado Federal, Presidência, 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Meta de produtividade resultou em 87 milhões de ações julgadas desde 2010**, publicado em 23.06.2015, Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/79701-meta-de-productividade-resultou-em-87-milhoes-de-aco-es-julgadas-desde-2010>>.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Priorização do 1º Grau da Justiça**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/politica-nacional-de-priorizacao-do-1-grau-de-juris-dicao/dados-estatisticos-priorizacao>>. Acessado em 02.07.2016.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números 2015**. Poder judiciário. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-aco-es/pj-justica-em-numeros>>.

CNJ SERVIÇO: **Saiba a diferença entre repercussão geral e recurso repetitivo**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/81998-cnj-servico-saiba-a-diferenca-entre-repercussao-geral-e-recursos-repetitivos>>. Acessado em 20.07.2016.

CUNHA, Leonardo Jose Carneiro da. **O regime processual das causas repetitivas**. In: Revista de Processo. São Paulo: RT, n. 179, jan., 2010.

DINAMARCO, Cândido Rangel – **A reforma da reforma: Lei 10.352, de 26.12.2001, Lei 10.358, de 27.12.2001, Projeto n. 144/01 (Senado Federal), Lei 9.800, de 26.5.1999 (Lei do “Fax), e Lei 10.173, de 9.1.2001 (Lei dos Idosos)**. São Paulo: Malheiros, 2002; e CUNHA, Leonardo Jose Carneiro da. **Inovações no processo civil: comentários as Leis 10.352 e 10.358/2001**. São Paulo: Malheiros, 2002.

ENUNCIADOS DO FÓRUM PERMANENTE DE PROCESSUALISTAS CIVIS. Vitória, 01º,02 e 03 de maio de 2015.

GOMES, Igor Lima. **O incidente de resolução de demandas repetitivas como uma proposta de valorização dos axiomas justiça, igualdade, celeridade e segurança jurídica.** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=aeb66737d37cac95>>.

GRECO, Leonardo. **Novas perspectivas da efetividade e do garantismo processual.** In: **O novo Código de Processo Civil: o projeto do CPC e o desafio das garantias fundamentais.** SOUZA, Márcia Cristina Xavier de. RODRIGUES, Walter dos Santos (coord.). Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KRYMINICE, Bruno Oliveira de Souza. **O incidente de resolução de demandas repetitivas como instrumento de efetividade da tutela jurisdicional e segurança jurídica previsto no anteprojeto do novo Código de Processo Civil.** Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/30086/o-incidente-de-resolucao-de-demandas-repetitivas-como-instrumento-de-efetividade-da-tutela-jurisdicional-e-seguranca-juridica-previsto-no-anteprojeto-do-novo-codigo-de-processo-civil>>.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **O acesso à justiça como direito humano e fundamental.** In: Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 8ª Região. Belém. TRT 8 Região, v. 41, n. 80. Jan/jun., 2008.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no direito comparado e nacional.** Pg. 43.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. **Reflexões sobre o incidente de resolução de demandas repetitivas previsto no projeto do novo CPC.** In: Revista de Processo, vol. 211, ano 37. São Paulo: Revista dos Tribunais, set 2012,

NUNES, Dierle. **O IRDR do Novo CPC: este “estranho” que merece ser compreendido.** Disponível em <http://justificando.com/2015/02/18/o-irdr-novo-cpc-este-estranho-que-merece-ser-compreendido/>. Acessado em 20.06.2016.

REVISTA CONJUR. **Justiça leva mais de 8 anos para julgar processos de homicídio.** Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2015-jan-05/justica-leva-anos-julgar-processos-homicidio>>. Acessado em 03.07.2016.

SILVA, Jéssica Baqui da. **Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas do CPC/2015 à luz do Stare Decisis. Brasília.** Novembro de 2015.

SPAREMBERGER, Raquel Fabiana et al... **Processo, jurisdição e efetividade da justiça I [Recurso eletrônico on-line]** Organização CONPEDI/UFGM/FUMEC/Dom Helder Câmara; Florianópolis: CONPEDI, 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Notícia STF Disponível em: <www.stf.jus.br/arquivo/cms/publicacaoBOinternet/anexo/RG>. Acessado em 22.07.2016.

TALAMINI, Eduardo. **Incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR): pressupostos.** Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI236580,31047-Incidente+de+resolucao+de+demandas+repetitivas+IRDR+pressupostos>>. Acessado em 01.07.2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **Justiça em números: TJDF é o 2º em produtividade entre os tribunais de médio porte.** Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2015/setembro/justica-em-numeros-tjdft-e-o-2o-em-productividade-entre-os-tribunais-de-medio-porte>>. Acessado em 05.07.2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL. **Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.** Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/publicacoes/regimento-interno-do-tjdft>>. Acessado em 01.07.2016.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. **TJDFT realiza a 1ª Sessão Ordinária da Câmara de Uniformização.** Disponível em: <<http://www.tjdft.jus.br/institucional/imprensa/noticias/2016/junho/tjdft-realiza-a-1a-sessao-ordinaria-da-camara-de-uniformizacao>>.

TRIGUEIRO, Vitor Guedes. **Eficácia vinculante dos precedentes e técnicas de julgamento de demandas repetitivas no processo civil brasileiro.** Dissertação de mestrado. 2014.

VIGORITI, Vincenzo. **Interessi collettivi e processo.** Imprenta: Milano, Giuffrè, 1979.

WELSCH, Gisele Mazzoni. **“O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas no Projeto do CPC”** In: ROSSI, Fernando et al. (Coord.). **O Futuro do Processo Civil no Brasil: uma análise crítica ao Projeto do Novo CPC**, Belo Horizonte: Fórum, 2011.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo Coletivo. Tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. Editora Revista dos Tribunais. São Paulo 2006.
