

**XXIV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - UFS**

**ACESSO A JUSTIÇA**

**FLÁVIA DE ÁVILA**

**JOSÉ QUERINO TAVARES NETO**

**PAULO ROBERTO LYRIO PIMENTA**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – Conpedi**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

#### **Conselho Fiscal**

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR

Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches - UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)

Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

**Representante Discente** - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

#### **Secretarias**

**Diretor de Informática** - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC

**Diretor de Relações com a Graduação** - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU

**Diretor de Relações Internacionais** - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC

**Diretora de Apoio Institucional** - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC

**Diretor de Educação Jurídica** - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM

**Diretoras de Eventos** - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA

**Diretor de Apoio Interinstitucional** - Prof. Dr. Vladimir Oliveira da Silveira – UNINOVE

---

A174

Acesso à justiça [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFS;

Coordenadores: José Querino Tavares Neto, Flávia de Ávila, Paulo Roberto Lyrio Pimenta. – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-028-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO, CONSTITUIÇÃO E CIDADANIA: contribuições para os objetivos de desenvolvimento do Milênio.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Justiça. 3. Direito processual. 4. Direitos humanos. I. Encontro Nacional do CONPEDI/UFS (24. : 2015 : Aracaju, SE).

CDU: 34



# XXIV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - UFS

## ACESSO A JUSTIÇA

---

### **Apresentação**

Apresentação do Livro Acesso à Justiça

É com satisfação que apresentamos à comunidade acadêmica o livro Acesso à Justiça, resultado da seleção de textos para o Grupo de Trabalho (GT) homônimo que constou da programação do XXIV Encontro Nacional do CONPEDI, ocorrido na Universidade Federal de Sergipe, na cidade de São Cristóvão, entre os dias 3 e 6 de junho de 2015. O GT, que teve como objetivo refletir sobre os estudos teóricos e análises empíricas acerca da prestação jurisdicional, com vistas à efetividade da justiça e à realização do direito constitucional do acesso à justiça, foi agraciado com artigos e debates que se constituíram em experiências extremamente ricas e diversificadas a respeito da temática.

Deste modo, por intermédio deste espaço institucional de discussão e divulgação de trabalhos do mais alto gabarito, foi possível estabelecer interações interdisciplinares pelas quais se podem operar mudanças no modo de se entender e se operacionalizar o Direito, a fim de que o mesmo seja efetivamente meio de transformação social. Portanto, o conteúdo dos artigos deste GT se destaca por formar ambiente único, rico de saberes, ainda responsável por aproximar a academia da sociedade ao propor construções teóricas, críticas e processos para beneficiá-la.

Os 29 artigos que integram este livro trabalham com os mais variados ramos do Direito, incluindo Direito Constitucional, Direito Internacional, Direito do Trabalho, Direito Penal, Direito Civil, Direito Processual Civil, Direito Processual do Trabalho, Direito Processual Penal, Direito da Infância e da Adolescência, Direito do Consumidor, Direitos Humanos, etc. Estes, por sua vez, abrem a discussão para temáticas que envolvem a atuação do judiciário, formas alternativas de solução de controvérsias, administração da justiça, efetividade das decisões, concretização dos objetivos do milênio da ONU, teoria dos jogos, segurança pública, cortes estrangeiras e internacionais, dentre outros instigantes temas.

Ao vivenciar as apresentações dos artigos e participar efetivamente de debates por meio de indagações precisas e respostas acuradas, foi possível verificar o quão interessante tais temáticas são e o quanto podem acrescentar para que seja estabelecido diálogo entre as propostas da pós-graduação em Direito, com a participação de estudantes, professores e profissionais do seu campo e de áreas afins. Esta é uma oportunidade ímpar de o pós-

graduando estabelecer diversas relações que impactam positivamente em seu processo de aprendizagem e de os professores e demais operadores do Direito trocarem experiências e conhecimentos.

Por fim, laureia-se a iniciativa do CONPEDI em estabelecer este GT, que se consolida com novas edições. Trata-se de uma estratégia fundamental para a melhoria da qualidade dos cursos de pós-graduação no Brasil.

**A GESTAO DE DEMANDAS REPETITIVAS E AS TECNICAS  
UNIFORMIZADORAS: UMA PROMESSA DE RACIONALIZAÇÃO DOS  
JULGAMENTOS**

**THE MANAGEMENT OF REPETITIVE DEMANDS AND ITS STANDARIZATION  
TECHNIQUES:PROMISE OF A RATIONAL JUDGMENT**

**Pedro Alberto Calmon Holliday  
Gustavo César De Mello Calmon Holliday**

**Resumo**

O judiciário brasileiro possui aproximadamente 100 milhões de processos em andamento, mas apenas 30 milhões serão julgados em definitivo no ano de 2015. Essa tem sido a média histórica, que acumula um passivo judicial da ordem de 70%. Diante desse quadro patológico, alguns antígenos foram inseridos no sistema vigente, como a sumula vinculante e incidente de resolução de recursos repetitivos (IRDR). O novo CPC (Lei nº 13.105/15) traz ainda duas novas técnicas uniformizadoras: a assunção de competência e o incidente de resolução de demanda repetitiva (IRDR), criando em definitivo uma cultura producionista em face da massificação de demanda. Nesse trabalho são estudados alguns desses institutos, a fim de se verificar a sua eficácia na concretização do princípio constitucional da duração razoável do processo e do acesso à jurisdição. O objetivo, portanto, é investigar se com esses instrumentos processuais vigentes e aqueles previstos no novo CPC, será possível eliminar ou reduzir o tempo morto dos processos, em que ficam estagnados por mal gerenciamento da estrutura jurisdicional. A conclusão da pesquisa é de que solução para o equilíbrio entre efetividade e segurança esteja no correto manejo das técnicas existentes para ajustar a aceleração dos julgados, bem como na implantação de filtros processuais que permitam o processamento apenas das demandas viáveis, depurando aquelas que desservem à mecânica jurisdicional. Eficiência, celeridade, economicidade e amplo acesso à justiça são elementos de uma mesma equação, que devem ser recombinaados como resposta eficiente ao fenômeno da massificação da demanda.

**Palavras-chave:** Processo civil, Gestão processual, Uniformização de jurisprudência, Racionalização do judiciário.

**Abstract/Resumen/Résumé**

The Brazilian judicial system has about 100 million ongoing lawsuits, but only 30 million will be judged ultimately in the year 2015. This has been the historical average in that accumulates legal liabilities of the order of 70%. Given this pathological picture, some antigens were inserted into the system, including: the collective actions; simple precedent; the binding precedent; the scoresheet impediment feature; the case-law of uniformity incident, the trial of repetitive appeals technique in the STJ; the injunction sentence and the requirement of general repercussion for extraordinary appeals. The new civil procedure code

also brings two new unifying techniques: the assumption of competence and the repeated demand of incident resolution (IRDR), creating definitely one productionist culture in the face of mass demand. In this work are studied some of these institutions, in order to verify its effectiveness in achieving the constitutional principle of reasonable duration of the process and access to jurisdiction. The goal, therefore, is to investigate whether these with existing and others procedural instruments provided for in the new civil procedure code, you can eliminate or reduce the dead time of the processes in which stagnate due to the mismanagement of the court structure. The conclusion of the research is that solution to the balance between effectiveness and safety is correct management of existing techniques to adjust the acceleration of the courts, as well as procedural institution filters that allow only the viable processing demands, debugging another that could harm the judicial mechanism . Efficiency, speed, economy and wide access to justice are elements of the same equation to be recombined as an efficient response to demand mass phenomenon.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Civil procedure, Lawsuits management, Standardization of case law, Rationalization of the judiciary.

## 1. INTRODUÇÃO

No dia 16 de março de 2015 foi sancionado o novo Código de Processo Civil.<sup>1</sup> A matéria tramitou no Congresso Nacional por mais de cinco anos e traz no texto a promessa de simplificar, agilizar e tornar mais transparente o processo judicial na esfera civil. Mais uma vez o legislador e a comunidade jurídica são desafiados a equacionar a tensão sempre presente entre *celeridade* e *segurança jurídica*, em estreita observância ao comando do art.5º, LXXVIII, da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional n. 45/2004.

A proposta de produzir um texto totalmente novo, introduz uma ruptura com o método que vinha sendo adotado a partir da década de 90, com as reformas parciais no Código de 1973. O objetivo das minirreformas<sup>2</sup> era modernizar, corrigir falhas, adequar à jurisprudência e às

---

<sup>1</sup> O novo Código de Processo Civil ( Lei nº 13.105/15) foi publicado no DOU, seção I, p.01, no dia 17.03.2015.

<sup>2</sup> É possível separar as modificações no CPC em três minirreformas: **I)** A minirreforma de 1994—1995, que introduziu a antecipação de tutela (Lei 8952/94) e reformulou o recurso de agravo (Lei 9139/1995). **II)** A minirreforma de 2001—2002 que modificou a regência de recursos como a remessa *ex officio*, o agravo, a apelação e os embargos infringentes, reduzindo em muito o espectro de cabimento deste último (Lei 10.352/2001). Instituiu sanções por descumprimento de ordens judiciais (Lei 10358/2001) e, por fim, aperfeiçoaram-se as regras para antecipação de tutela, trazendo do direito francês a *astreinte*, com a finalidade de compelir o devedor de obrigação de fazer ao adimplemento in natura, estabelecendo-se a fungibilidade entre os provimentos cautelares e os antecipatórios de tutela, modificando-se regras do processo de execução (Lei 10444/2002). **III)** A maior de todas: a minirreforma de 2005—2006 reduziu o âmbito de cabimento do agravo de instrumento, fixando o agravo retido como regra geral (Lei 11187/2005), eliminou o processo de execução fundado em título judicial, incorporando-o como parte do processo de conhecimento, sob o título de "cumprimento de sentença" (Lei 11232/2005), criou a possibilidade de o tribunal, durante a apreciação do recurso de apelação, sanear nulidades relativas, ao invés de simplesmente declarar nula a sentença, e instituiu a súmula impeditiva de recursos (Lei 11276/2006). Por fim, a instituição da possibilidade de o juiz, de plano, julgar improcedente um pedido formulado desde que trate de matéria de direito e sobre a qual já haja, no juízo, sentença de total improcedência em caso idêntico, art. 285-A do CPC. (Lei 11.277/2006).

novas tecnológicas, com os olhos sempre voltados para a celeridade e efetividade, sem descuidar das garantias processuais e constitucionais.

Contudo, mesmo após a edição de diversas leis processuais reformadoras e da criação do microsistema dos juizados especiais, não se conseguiu afastar o vetusto fantasma da morosidade crônica. Se de um lado o *acesso à jurisdição* foi facilitado pela modernização, correção de falhas, adequação à jurisprudência e modernização, na outra ponta não houve grandes avanços na concretização de direitos. A solução de um simples litígio permanece cada vez mais distante das expectativas do jurisdicionado.

As últimas pesquisas indicam que os ajuizamentos seguem em quantidades *industriais* e as decisões são produzidas em condições *artesaniais*, mantendo-se em aberto a equação processo *versus* justiça.

Embora recebida com grande expectativa, a introdução das *tutelas coletivas* dos direitos individuais homogêneos também não surtiram o resultado esperado, seja pelo fato da jurisprudência produzir interpretações restritivas quanto a abrangência territorial e subjetiva, seja pela circunstâncias relacionadas às dificuldades de liquidação e execução da sentença de procedência.

O que resulta desse quadro de insucessos e impotência, é uma angústia de múltiplas faces: *i)* o poder judiciário que não consegue oferecer um serviço adequado a sua clientela; *ii)* jurisdicionado que continua frustrado sem a obtenção do seu direito em tempo razoável; *iii)* na descrença dos operadores do direito que acabam sendo responsabilizados pela ineficiência do serviço; *iv)* o descrédito de toda sociedade no monopólio estatal de solucionar conflitos.

Diante desse cenário caótico, o legislador opta por começar do *ponto zero*, abandonar as reformas pontuais e construir uma nova codificação, com um viés moderno e transformador, na esperança de superar entraves crônicos, patologias endêmicas e, ao mesmo tempo, garantir o equilíbrio entre segurança jurídica, celeridade e efetividade de direito.

Não se pretende nesse trabalho esmiuçar os institutos relacionados às demandas repetitivas pois a literatura especializada já o fez, mas sim verificar a contribuição de sua eficácia para

concretização de direitos em tempo razoável, ou seja, investigar se de fato tais mecanismos são úteis no gerenciamento do tempo do processo.

## **2.O EXCESSO DE LITIGIOSIDADE E A RESPOSTA DEFENSIVA DO JUDICIÁRIO**

Todos sabem que a produção intelectual de uma petição inicial, de uma contestação, de uma sentença, bem como o simples exame de um processo judicial, seus atos de comunicação, produção de prova, são atividades que levam tempo e não podem ser feitas apressadamente sem prejuízo da qualidade. A índole, portanto, dos serviços judiciários não é a rapidez, conforme constatou Antonio Cabral do Passo (2013): "*o processo é feito pra demorar! Isso porque a atividade do julgamento, no âmbito judicial ou administrativo exige o exame cuidadoso das questões postas pelas partes.*

A questão que se coloca, no entanto, é saber se essa demora é de índole congênita do processamento ou decorre da ineficiência do gerenciamento administrativo e jurisdicional deficiente, bem como se os instrumentos processuais vigentes e - os prestes a vigor com o novo CPC - são vocacionados à racionalização da demanda para eliminação desse "tempo morto".

A promessa das reformas e da nova codificação pretendem a racionalização da atividade jurisdicional, com adoção de algumas alternativas: *i)* filtrar demandas inúteis ou inviáveis; *ii)* reduzir o tempo de tramitação dos processos de massa na primeira instância; *iii)* acelerar a uniformização para conter divergências nos órgãos fracionários; *iv)* acelerar a pacificação das questões controvertidas nos tribunais superiores, maximizando os efeitos persuasivo e/ou vinculante.

O levantamento feito pela revista "Justiça em Números de 2014" (CNJ,2014) divulgado no mês de junho, revelou que tramitam no País 95,14 milhões de processos, com crescimento anual de 3,4%, gerando uma taxa média de congestionamento<sup>3</sup> de 70%. Entre 1988 e 2013 o volume de ações pendentes de julgamento aumentou 270 vezes<sup>4</sup> e a expectativa é de que neste ano de 2015 já existam 100 milhões de ações em andamento. O índice *de atendimento à demanda* (IAD), que mede a relação entre processos distribuídos e processos baixados

---

<sup>3</sup> Taxa de congestionamento é a diferença entre os processos julgados e os pendentes de julgamento.

<sup>4</sup> CONSULTOR JURIDICO. **Anuário da Justiça Brasil 2014**. Conjur Editorial, 2014.

diminuiu no último ano (2014), sinalizando uma tendência negativa: a redução entre o número de decisões definitivas e o volume de ajuizamentos.

Os números consolidados pelo Conselho Nacional de Justiça<sup>5</sup> demonstram, ainda, que o setor público, nos três níveis de governo, aparecem com 51% das ações como autor ou como réu e estão entre os cinco maiores litigantes do Brasil (INSS, União, Fazenda Nacional, Funasa e Ibama), secundados pelas instituições financeiras no setor privado, com uma fatia de 38% das demandas.

Diante desse quadro estatístico, não há dúvida que a prestação deficitária dos serviços públicos na esfera administrativa pela ausência de políticas públicas de gestão administrativa, são automaticamente convertidas em demandas absorvidas pelo Judiciário, que não está aparelhado para recebê-las.

Estando submetido ao princípio do acesso *incondicional* à jurisdição, não tendo atribuição e competência legal para eliminar as causas do seu agigantamento, o Poder Judiciário passa a sintetizar mecanismos de defesa, que invariavelmente tendem a atacar somente os *efeitos* do problema (excesso de litigiosidade).

As técnicas de julgamento das demandas de massa são exemplos dessas ações defensivas, em que se busca uma reforma *producionista*, uniformizando e padronizando decisões para produzir julgamentos em escala industrial, como método eficiente de redução do acervo (*aumento do fluxo de saída*).

### **3. CLÁUSULA DO LIVRE ACESSO À JUSTIÇA E A RACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA**

Não é possível racionalizar a estrutura funcional do judiciário apenas com o gerenciamento de suas consequências, apagando incêndios de um lado e de outro. De nada adianta fomentar na mente dos julgadores desejos insanos de reduzir o passivo, produzindo estatísticas a qualquer custo para regozijo dos órgão de controle, com menosprezo aos aspectos qualitativos dos julgados. Há que se pensar, também, em uma mudança de cultura voltada para a redução

---

<sup>5</sup> CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA-CNJ. **100 maiores litigantes**, Brasília, 2012. Disponível em <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/100_maiores_litigantes.pdf)>. Acesso em fev/2015.

dessa litigiosidade, a ser implementada paulatinamente com medidas legislativas que possam impactar a comunidade jurídica.

Não se espera, por evidente, que uma mudança de comportamento do litigante (eventual ou habitual) ocorra espontaneamente, sendo necessário uma disciplina gerencial e vertical, oriunda do legislador e da ordem hierárquica do judiciário. Para tanto, não haverá necessidade de qualquer malferimento à cláusula da inafastabilidade da jurisdição, pois o próprio processo contém mecanismos para estabelecer filtros prévios, no sentido de admitir apenas as demandas viáveis, em que estejam preenchidas *adequadamente* as condições da ação.

Dentro dessa perspectiva e sob um diagnóstico delineado nos dados estatísticos, a única alternativa é racionalizar a utilização do judiciário, equilibrando o direito de acesso ao justiça dentro de uma moldura que a torne funcional, sob pena de não se poder garantir o mínimo de eficiência, levando o sistema ao colapso funcional. Em outras palavras, de nada adianta garantir amplo acesso ao judiciário como figura retórica, se de outro lado a má utilização do serviço o torna inviabilizado, obtendo-se uma genuína *vitória pírrica*.<sup>6</sup>

Um bom exemplo de gerenciamento do acesso à jurisdição, foi a discussão que se travou acerca da necessidade, ou não, de prévio requerimento administrativo para o ajuizamento das causas de natureza previdenciária. Centenas de milhares de ações eram protocolizadas nos juizados especiais federais sem que os segurados sequer tenham se dirigido ao INSS para pleitear a concessão de benefícios. Com isso, mesmo sem a negativa da autarquia, o segurado ajuizava o feito, sob pretexto de que era inexigível o curso administrativo forçado, em razão do livre acesso à justiça. A autarquia, ao contrário, sustentava que sem o prévio requerimento e o indeferimento do benefício não havia *interesse-necessidade* e, portanto, ausente uma das condições da ação.

A discussão chegou ao Supremo tribunal federal como repercussão geral reconhecida e, ao apreciar a questão, o RE nº 63.1240 foi parcialmente provido, no sentido da necessidade do *prévio requerimento administrativo* antes de o segurado recorrer à Justiça para a concessão de benefício previdenciário. Por maioria de votos, o Plenário acompanhou o relator, ministro Luís Roberto Barroso, no entendimento de que a exigência não fere a garantia de livre acesso

---

<sup>6</sup> Vitória pírrica ou vitória de Pirro é uma expressão utilizada para se referir a uma vitória obtida a alto preço, potencialmente acarretadora de prejuízos irreparáveis.

ao Judiciário (art.5º, inciso XXXV da Constituição Federal), pois sem pedido administrativo anterior, não fica caracterizada lesão ou ameaça de direito.<sup>7</sup>

O acerto na decisão não só fixou a tese jurídica com base na própria dogmática, mas teve um imenso efeito prático, evitando que o judiciário se tornasse um verdadeiro balcão de concessão de benefícios, substitutivo da atividade administrativa a ser exercida pela autarquia previdenciária.

### 3.1 O ART. 285- B DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL.<sup>8</sup>

Um outro exemplo de racionalização a ser citado é de produção legislativa. Ainda na sequência das minirreformas, o legislador inseriu um novo dispositivo no Código de Processo Civil que, embora tenha passado quase despercebido aos doutrinadores, tem um importante efeito inibidor das demandas inviáveis e, por conseguinte, com função auxiliar na redução do fluxo de entrada de processos.

Trata-se da exigência imposta ao Autor para que, nos questionamentos de obrigações de empréstimo financeiro, seja apresentada juntamente com a inicial, uma planilha de cálculos *com o valor que entende devido* (incontroverso). Demandas contra instituições financeiras são uma parcela substancial da sobrecarga do judiciário, principalmente em relação aos Sistema Financeiro da Habitação. Em grande parte dessas ações, o Autor já acumula um saldo devedor expressivo e não consegue honrar as prestações vencidas e vincendas. Na iminência da perda do imóvel, do veículo ou do maquinário, procura o judiciário com fundamentos impertinentes, apenas para ganhar tempo, pois assim mantém a posse do bem até o longínquo término do processo.

Ocorre que, com a determinação para que apresente desde logo o valor que entende devido, tanto do saldo devedor como das prestações vincendas, fica na obrigação de *quitar as*

---

<sup>7</sup>BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Notícias do STF. Disponível em: < <http://migre.me/oO1Gn>> Acesso em : 03 fev. 2015.

<sup>8</sup> Art. 285-B. Nos litígios que tenham por objeto obrigações decorrentes de empréstimo, financiamento ou arrendamento mercantil, o autor deverá discriminar na petição inicial, dentre as obrigações contratuais, aquelas que pretende controverter, quantificando o valor incontroverso. (Incluído pela Lei nº 12.810, de 2013).

*parcelas incontroversas* durante a tramitação do feito. Com isso, ação judicial perde o atrativo lúdico.

Veja-se que uma simples alteração processual modifica a cultura de utilizar o processo como um jogo, evitando milhares de dezenas de demandas inviáveis, sem qualquer prejuízo a garantia de jurisdição.

Esses dois paradigmas demonstram como é possível, por intermédio de decisões judiciais ou produção legislativa, racionalizar o sistema, sem ofensa a nenhuma cláusula constitucional, reduzindo substancialmente os ajuizamentos (*fluxo de entrada*).

#### **4. AS DEMANDAS REPETITIVAS E OS MÉTODOS UNIFORMIZADORES**

Outras soluções uniformizadores também merecem aplauso, na medida em que tentam minimizar os efeitos das massificação de demandas, como é o caso das, *súmulas simples*; *súmula vinculante*; *súmula impeditiva de recurso*; *Incidente de uniformização de jurisprudência nos Juizados Especiais Federais*; *ações coletivas*; *incidente de assunção de competência*; *recurso repetitivos no STJ*; *incidente de resolução de demanda repetitiva (IRDR)*;

Todos esses institutos tem a seu favor a circunstância de que, após o julgamento da causa-piloto e fixação da tese jurídica, os seus efeitos vinculantes ou persuasivos tem ao menos duas consequência imediatas: *i*) possibilita o julgamento em bloco de todos os processos pendentes relativos a mesma tese jurídica; *ii*) desestimula, conforme o resultado do julgamento, o ajuizamento de novas ações. Assim, esses mecanismos não só retiram processos do sistema, reduzindo o passivo, como podem servir de fator inibitório à litigiosidade (*redução do fluxo de entrada*).

Nada obstante as virtudes compartilhadas pelos institutos padronizadores, tais decisões ainda levam muito tempo para serem proferidas, pois a media de tempo de um processo na primeira instância é de pelo menos 05 anos. Em razão disso, no momento em que a questão é pacificada no segundo grau, o fenômeno da massificação já se irradiou, provocando movimentação desnecessária da instituição.

Em outras palavras, o que se percebe é que os procedimentos de uniformização criados para racionalizar o uso do judiciário, somente passam a surtir efeitos vários anos após o início da polémica inicial, permitindo a multiplicidade de ajuizamentos e de recursos.

O ideal, todavia, seria buscar maximizar o ganho de tempo, para que a uniformização ocorra tão logo a controvérsia se apresente em juízo, evitando a longa tramitação nas instâncias inferiores. Da forma como as técnicas uniformizadoras estão concebidas, pouco contribuem para redução do *deficit* processual, pois quando um tema é decidido, outros tantos já estão sendo distribuídos, eternizando a elevada *taxa de congestionamento*.

#### 4.1 A CRISE DA TUTELA COLETIVA E POSSÍVEIS SOLUÇÕES

Luiz Henrique Volpe Camargo (2010) alerta que "*nem mesmo o microsistema das ações coletivas tem sido eficaz para evitar a multiplicação de processos ou o tratamento diferenciado para casos iguais*".

É consenso entre processualistas que as tutelas coletivas não tiveram no Brasil o resultado esperado, em grande medida por conta das restrições impostas pela jurisprudência, no plano da representatividade das classes, abrangência territorial e limites subjetivos da decisão. Não se pode negar tratar-se de instrumento racionalizador da jurisdição, tanto pela economia processual como pela ampliação do acesso à justiça.

Ocorre, que no plano da justiça material não prosperou em razão das dificuldades de equacionar questões práticas relacionadas à liquidação e execução dos direitos reconhecidos na fase de conhecimento. Mesmo nos Estados Unidos, as chamadas *class actions* não tiveram o efeito esperado, servindo muito mais como instrumento de pressão para formalização de acordos do que concretização de direitos em função da execução das decisões judiciais, conforme verbera Rolf Stürner (2010):

"Deve fascinar qualquer observador como os norte-americanos conseguem, no *law marketing*, exitosamente vender produtos de sua cultura jurídica que em seu próprio país funcionam mal ou de maneira pífia, cujos atribuídos efeitos, em última análise, não se operam. *Class actions* duram muito tempo e raramente terminam em sentença, e, sim, em mais de 95% dos casos, acabam em acordos que abordam a questão de maneira muito diversa da situação jurídica posta. Por isso, para uma sanção cabal, as ações afiguram-se de aplicação muito restrita.

Mas antes de profetizar a inutilidade das ações coletivas, não se pode olvidar eventuais efeitos benéficos, se afastadas as questões que lhe são críticas. Se o entrave ocorre na fase de liquidação e execução, uma solução que vem sendo apresentada viável é transferir ao Réu (instituição pública ou financeira), o *dever processual de liquidação dos danos*. Desse modo, converte-se a eventual *obrigação de dar* em *obrigação de fazer*, em que a instituição demandada utiliza de seu próprio banco de dados para liquidar e executar o julgado. Há exemplos exitosos, em que grandes demandas de massa foram resolvidas com base nessa técnica, como o caso de expurgos inflacionários do FGTS<sup>9</sup>, no qual os juízes, percebendo a dificuldade prática de liquidar o julgado, passaram a determinar que o próprio réu (Caixa Econômica Federal) promovesse a liquidação e o depósito dos valores, cujos cálculos eram posteriormente submetidos ao Autor.

Solução idêntica foi proferida pela justiça do Estado do Paraná, relativa aos expurgos inflacionários da caderneta de poupança, posteriormente confirmada no Superior Tribunal de Justiça<sup>10</sup>, em que foi determinado às instituições financeiras (Banco do Brasil) que promovesse o depósito das diferenças devidas aos poupadores, segundo os critérios da decisão, evitando assim procedimentos de liquidação e execução.

Em ambos os casos, mesmo com as limitações no âmbito de abrangência territorial e subjetiva, houve materialização do direito, o que prova a viabilidade das ações coletivas, bastando de *lege ferenda* uma flexibilização do procedimento conforme o caso concreto (ROCHA,2014).

#### 4.2 CAUSAS REPETITIVAS E IMPROCEDÊNCIA *PRIMA FACIE* (ART. 285-A)

---

<sup>9</sup> No caso do FGTS, o expurgo significou a aplicação de índices de Atualização Monetária menores que os devidos. No período de Setembro de 1987 à Fevereiro de 1992, o governo aplicou quatro planos econômicos, Bresser (perda de 8,04%), Verão (16,64%), Collor I (44,80%) e Collor II (14,05%), que geraram uma perda total de 110% (Cento e dez por cento). Aproximadamente 5 milhões de trabalhadores, entraram com ação na Justiça contra estas perdas e, em 31/08/2000 o Supremo Tribunal Federal – STF reconheceu o direito aos expurgos dos planos Verão e Collor I, uma perda total de 68,90% no saldo das contas do FGTS. Este percentual se baseia na diferença entre os índices aplicados pelo governo e o IPC (Índice de Preços ao Consumidor) do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

<sup>10</sup> Ação Civil Pública (REsp767.741). Relator Ministro Sidnei Beneti. Disponível em: <http://migre.me/oO1PC> . Acesso em: fev.2015

A dicção do art. 285- A do Código de Processo Civil<sup>11</sup> acabou gerando muita polemica no meio jurídico, muito mais pelo seu ineditismo e ousadia, do que propriamente pela eventual ofensa aos princípios do contraditório e ampla defesa.

A norma processual faculta ao juiz proferir uma *sentença liminar* de improcedência, quando já tenha negado pedidos análogos (seus próprios precedentes) em outras demandas, desde que a matéria controvertida seja unicamente de direito. Como a sentença é proferida sem o ato citação, o contraditório se instaura tão somente se houver recurso do autor, circunstancia em que o Réu (que ainda não tomou conhecimento da ação ou da sentença) será citado/intimado para oferecer contrarrazões.

Adotado como política legislativa para conferir celeridade e racionalidade na prestação jurisdicional<sup>12</sup>, o dispositivo foi considerado positivo pela comunidade jurídica, por se tratar de medida criativa, de efeito pragmático positivo. A técnica utilizada não é da tradição do processo civil brasileiro, mas também não afronta qualquer regra processual, ao contrário, se compatibiliza com o principio constitucional da razoável duração do processo, da celeridade, economia processual, previsibilidade e eficiência jurisdicional<sup>13</sup>.

Com efeito, não é razoável a parte ter que percorrer todo o curso do processo, com tempo gasto para citação, contestação e, eventualmente replica, se o magistrado já tem uma posição firmada acerca da matéria de direito no sentido da improcedência. O resultado da aplicação da chamada *improcedência liminar* é, na verdade, a *redução do tempo de tramitação* do feito na primeira instância, com remessa do feito mais rapidamente ao órgão jurisdicional superior. Nesse caso não há mitigação do contraditório e ampla defesa<sup>14</sup>, ou qualquer prejuízo ao Réu, uma vez que a sentença lhe é favorável. Além disso, todos os argumentos de defesa poderão ser expostos nas contrarrazões do recurso de apelação e serão apreciados na instância superior.

---

<sup>11</sup> Acrescentada ao Código de Processo Civil pela Lei nº 11.277/06.

<sup>12</sup> Exposição de motivos da Lei nº 11.277/06, da autoria do então Min. Marcio Thomas bastos. Disponível em: <<http://goo.gl/M85Eh9>>. Acesso em fev.2015.

<sup>13</sup> Alguns processualistas defendem a inconstitucionalidade do instituto por contrariar a isonomia, devido processo legal e contraditório, ente eles Alexandre Freitas Câmara e Elpidio Donizetti.

<sup>14</sup> O projeto de Lei nº 4.728/2004 oriundo da Câmara dos Deputados que deu origem ao texto do artigo teve um voto em separado do Deputado Darcy Coelho em que se pugnava pela inconstitucionalidade do dispositivo por ofender o contraditório e ampla defesa. No entanto não houve alteração do texto na redação final, mantendo-se o substitutivo do Senado.

O processualista Cassio Scarpinella Bueno (2006) ao comentar sobre o art. 285-A, afirma que o dispositivo realiza adequadamente o “*modelo constitucional do processo civil brasileiro, bem combinando as eficácias dos diversos princípios regentes da atuação jurisdicional em busca de um processo civil mais justo, mais equânime, mais racional.*”

Uma pesquisa de campo feita em conjunto pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP), Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR) e Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), publicado pelo Conselho Nacional-CNJ de Justiça, intitulada “*Demandas repetitiva e a morosidade na justiça cível brasileira*”, elaborou proposta de utilização do art. 285-A como filtro às demandas inviáveis, contribuindo para a redução da litigiosidade.<sup>15</sup>

Desafortunadamente, o art. 332 do *novo* Código de Processo Civil não reproduz integralmente o art. 285-A, e retira do juiz de primeiro grau a possibilidade de improcedência liminar baseado em seus próprio precedentes. Manteve a política legislativa no sentido de reduzir o tempo do feito na primeira instância, mas somente nos casos de contrariedade dos julgados no *segundo grau* de jurisdição.

O dispositivo estampa uma evidente desconfiança no juiz de primeiro grau, retirando-lhe uma faculdade extremamente salutar à dinâmica processual. Limitou-se, portanto, em manter a possibilidade de *improcedência prima facie* em um rol taxativo quando o pedido contrariar: *i*) decisões dos Tribunais Superiores; *ii*) súmula do STF/STJ/TJ; *iii*) acórdão proferido em julgamento de recurso repetitivo (STF/STJ) e Incidente de Resolução de Demanda Repetitiva (IRDR). No juízo de primeiro grau a improcedência *in limine* só pode ser decretada no caso de *prescrição* ou *decadência*, circunstância já prevista na legislação vigente, de pouca utilização prática.

É fácil perceber que a formatação adotada no novo código é um retrocesso em relação a atual redação do 285-A, que inclusive recebeu o apoio de processualistas (IBDP)<sup>16</sup> e, seguramente,

---

<sup>15</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da justiça: relatório de pesquisa. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, 2010. 202 p. Disponível em: < <http://goo.gl/CLqjrN> >. Acesso em: 15 fev. 2015

<sup>16</sup> O Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI n. 3.695/DF) em face da Lei nº 11.277/06 que instituiu o art. 285-A. No entanto, o Instituto Brasileiro de Direito

terá pouco ou nenhum efeito na prática forense, pelos seguintes motivos: *i)* as súmulas levam vários anos para serem editadas após a fixação da controvérsia, o mesmo ocorrendo no procedimento do julgamento de recursos repetitivos; *ii)* por conta de seu efeito persuasivo ou vinculante, após fixadas a teses no STF ou STJ, por qualquer dos métodos acima, em que se julgou improcedente direito material perseguido, poucas ou quase nenhuma ação será ajuizada, ou seja, retira do juiz de 1º grau a oportunidade de utilizar o dispositivo; *iii)* quando o STJ ou STF decidirem a controvérsia, todos os processos a ela relativa, já terão entrado no sistema, elevando a taxa de congestionamento.

O novo código traz, ainda, uma inovação em relação a redação anterior. A invés de prever o julgamento antecipado apenas quando a matéria for de *direito*, estabelece que aplicação da regra pode ocorrer quando a matéria *dispensar instrução probatória*.

Isso leva a conclusão de que o juiz poderá antecipar o julgamento em duas situações: *i)* quando a matéria for unicamente de direito; *ii)* sendo de direito e houver necessidade de comprovação de fatos, a prova documental (pré-constituída) seja suficiente para demonstrar os fatos constitutivos do direito autoral.

Primou pela lógica processual, pois se não há necessidade de produção de prova oral ou pericial, não há motivo para percorrer todo *iter* procedimental, mormente pelo fato de que a questão controvertida já se encontra pacificada nos tribunais superiores. Mais uma vez o legislador, com olhos voltados no melhor gerenciamento da jurisdição adota parâmetros consentâneos com a nova realidade.

Cuida-se de medida que alarga as possibilidades de aplicação da sentença liminar de improcedência mas, infelizmente, no universo restrito já referido anteriormente.

#### 4.3 INCIDENTE DE ASSUNÇÃO DE COMPETÊNCIA

---

Processual – IBDP interviu no processo na qualidade de *amicus curiae* em favor dos Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional, defendendo a constitucionalidade do dispositivo, sustentando sua utilidade em favor da celeridade processual sem qualquer ofensa às garantias processuais constitucionais.

A ideia de assunção de competência já existe na atual legislação (art. 555,§ 1º do CPC), conhecida como *afetação de julgamento*, no qual se remete para órgão de maior composição, dentro do mesmo tribunal, o julgamento de recurso originalmente de competência da turma ou câmara, a fim de uniformizar a jurisprudência. O novo Código inova ao permitir a instauração do *Incidente de assunção de competência* (art. 944), pelo relator, de ofício, ou a requerimento, quando houver *relevante questão* de direito, com grande *repercussão social*, independente da existência de uma profusão de recursos sobre a mesma controvérsia.

Ao contrário do IRDR, em que a escolha da causa piloto é em razão da multiplicidade de recursos, aqui o legislador faz uma categorização *qualitativa* da disputa, bastando que a questão de direito seja *relevante* e capaz de atingir toda a sociedade (interesse público), fato que oportuniza a remessa do recurso desde logo para o órgão colegiado competente.

A novidade em relação à legislação vigente (art. 555,§1º) é que o incidente de assunção de competência, produz pelo menos dois aspectos extremamente positivos à padronização de decisões: *i)* tem efeito *vinculante* aos juízes e órgãos fracionários; *ii)* *previne* divergências entre órgão fracionários de um mesmo Tribunal acerca de uma mesma controvérsia.

De outro lado, se antes a afetação de competência era de iniciativa do relator, no NCPC, o incidente poderá ser requerido pelas partes, Defensores Públicos, ou Ministério Público, estendendo as possibilidades de uma rápida uniformização, em prol da previsibilidade das decisões e da segurança jurídica.

A padronização das decisões pela assunção de competência, também consta como uma das propostas da pesquisa (FGV, PUC-PR, PUC-RS) referenciado no tópico anterior, uma vez que decisões divergentes aumentam a litigiosidade e dificultam processo conciliatórios.

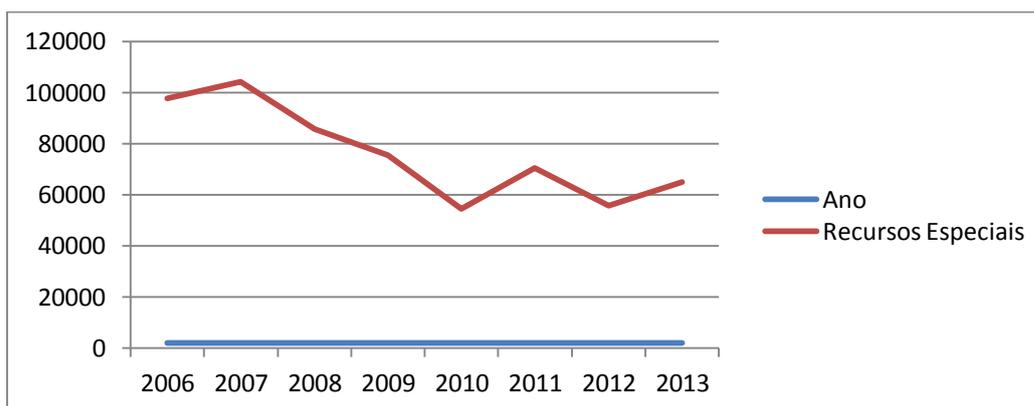
#### 4.4 RECURSOS REPETITIVOS NO ÂMBITO DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA-STJ

O Código de Processo Civil (art. 543-C) autoriza, tanto o presidente do tribunal de origem quanto o ministro relator (STJ) a instaurar o incidente para julgamento *por amostragem* de recurso especial ou agravo de instrumento através da escolha de um ou mais recursos representativos da controvérsia. Até o julgamento desses recursos, os demais que tratam da mesma matéria, ficam sobrestados (PINTO,2011).

A técnica do julgamento de recursos repetitivos, também regulamentada pela Resolução nº 08/2008 do STJ, surge como forma de resolver um problema de acervo do próprio STJ, que ao invés de receber milhares de recursos especiais e agravos regimentais, passa a receber apenas um ou dois, adotados como paradigma para os demais. O efeito imediato disso é a contenção de recursos distribuídos, com economia de processamento mecânico dos feitos, mas não tem o efeito de reduzir o *tempo do processo* ou da *litigiosidade recursal*, ao menos nesse primeiro momento, ao contrário do que ocorre com a *repercussão geral*.

Verificando o quadro abaixo é possível perceber que a linha média de recursos especiais distribuídos no âmbito no STJ entre os anos 2008 (início da vigência da lei) e 2013 é descendente:

**Tabela 1 - Recursos especiais distribuídos entre 2006 e 2013**



Fonte: Estatísticas do STJ

Nada obstante, somente após o julgamento da causa-piloto tomada como representativa da controvérsia é que se irradiam os resultados positivos, pois a partir de então os recursos represados nos Tribunais Regionais Federais ou Tribunais de Justiça dos Estados, e mesmo aqueles pendentes no STJ, podem ser julgados em bloco. A depender do volume de ações existentes sobre a matéria em julgamento, abre-se a possibilidade de resolução de milhares de processos de uma só vez, agora sim, baixando o estoque dos tribunais inferiores e do próprio STJ.

Em síntese, permanece a crítica de que essa técnica, conquanto tenha a vantagem de pacificar a matéria controvertida, pode demorar vários anos até que seja proferida uma decisão que

resolva a controvérsia em definitivo, permitindo a proliferação de novos ajuizamentos, com recrudescimento do acervo na primeira instância.

#### **4.4.1 Efeito vinculante ou persuasivo**

Um outro fator a ser analisado é relativo ao efeito das decisões produzidas em recurso repetitivos representativo de controvérsia, surgindo a indagação se são vinculantes ou persuasivos, pois não há disposição expressa a respeito.

Da leitura do texto do art. 543-C, a única conclusão que se chega é de que não há efeito vinculante. Isso porque § 8º desse mesmo artigo, estabelece que "*mantida a decisão divergente pelo tribunal de origem, far-se-á o exame de admissibilidade do recurso especial*", ou seja, o tribunal inferior não está obrigado a seguir o entendimento firmado pela corte superior, podendo dele divergir. Evidente, que sendo admitido o recurso especial e submetido ao STJ, este será julgado conforme a tese adotada, fazendo valer a sua função uniformizadora. O comentário de Luiz Felipe Pinto Porto (2011a) é esclarecedor:

Caso a decisão dos Tribunais seja divergente da proferida pelo STJ, há possibilidade de retratação pelos Tribunais ou novo exame de admissibilidade recursal. Por conseguinte, a Lei n.º 11.672/0898, que introduziu o art. 543-C ao CPC, não previu expressamente efeito vinculante. E nem poderia fazê-lo, por razões constitucionais. Limitou-se a introduzir juízo de retratação, em face de decisão não transitada em julgado, devolvendo jurisdição ao Tribunal local, que poderá decidir em consonância com a orientação do Superior Tribunal de Justiça ou não.

#### **4.4.2 Os recursos repetitivos no novo CPC**

Inicialmente observa-se que o promove a *unificação* dos procedimentos previstos no art. 543-C (recurso repetitivo) com o art. 543-B (repercussão geral). Outra novidade, alvitrada por Marcela Kohlbach de Faria (2012) é o "*diferimento da análise de admissibilidade dos recursos repetitivos, em que os selecionados como representativos da controvérsia serão remetidos ao STJ ou STF independentemente de exame de admissibilidade.*"

Segundo a autora, os pressupostos de admissibilidade dos recursos somente serão apreciados se o Tribunal de origem mantiver a decisão divergente, após a fixação da tese jurídica. Evidentemente que dirimida a controvérsia, haverá um efeito persuasivo natural em relação aos tribunais inferiores, cuja tradição é acatar as decisões do órgão hierarquicamente superior.

Esse fato pode gerar grande economia processual, não só porque deixará de proferir exame de admissibilidade nos recursos especiais, mas como evitará a proliferação de agravos de instrumentos em face das decisões que inadmitem esses mesmos recursos.

O novo CPC (art. 332), autoriza que o juiz de primeiro grau profira sentença de improcedência *in limine* caso a matéria controvertida tenha sido apreciada em recurso repetitivo. Entrementes, como se disse alhures, a demora do julgamento da controvérsia nos Tribunais, para então afetar o tema como recurso repetitivo, esvazia por completo o instituto, pois a esse tempo os processos relativos àquela matéria já ingressaram no sistema.

Uma novidade importante trazida com o novo CPC (art.1.033 e ss), é possibilidade de suspensão dos *processos* que se encontram em 1.º e 2.º graus de jurisdição, ao contrário do sistema vigente, que suspende apenas os recursos. Assim, não só os *recursos especiais e agravos de instrumento* ficam suspensos, mas também todos os *processos coletivos em individuais pendentes* no 1º grau, vinculados ao território abrangido pelo Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal. Com isso, haverá um ganho na primeira instância, pois com a suspensão não haverá movimentação desses processos com grande economia de tempo.

Em resumo, o tratamento dos recursos repetitivos concebida tanto pelo CPC vigente como pelo novo CPC, embora tenha função uniformizadora e não-vinculante, pode ter reflexos positivos nos tribunais de origem e no próprio STJ, sob o aspecto do julgamento em bloco e redução de acervo, mas não produz qualquer efeito significativo como inibidor de litigiosidade nas matérias pacificadas.

#### 4.5 A REPERCUSSÃO GERAL NO STF COMO FATOR INIBIDOR DE DEMANDA RECURSAL

De acordo com a sistemática atual, o STF não conhece de recurso extraordinário caso não seja demonstrada a *repercussão geral* na questão constitucional debatida. Nas palavras de Guilherme Marinoni (2013) " *trata-se de requisito intrínseco de admissibilidade do recurso extraordinário que concretiza o direito fundamental à tutela jurisdicional em prazo razoável e a necessidade de racionalização da atividade judiciária.*" O código define como de repercussão geral as questões relevantes do ponto de vista *social, econômico ou jurídico*, que transcendam o interesse da causa, vale dizer, que estejam além das partes, mas que exerça os seus reflexos em todo o tecido social potencialmente litigante. Trata-se da chamada

"*objetivação*" da demanda, isto é, a tese a ser debatida deve influenciar além dos interesses da causa.

Evidente que ao se falar de valores sociais, econômicos ou jurídicos, a lei invoca conceitos indeterminados, ou seja, só podem ser verificadas no caso concreto (DIDIER,2010). A lei nº 11.418/2006 também previu circunstâncias outras de caráter objetivo e absoluto para configuração da *repercussão geral* como, por exemplo, quando a decisão recorrida contrariar súmula ou jurisprudência dominante do tribunal (art. 543-A, §3º). Esse elemento demonstra o esforço em se reconhecer nas decisões do STF, a forte carga persuasiva dos precedentes, que vão garantir *previsibilidade e segurança jurídica* as decisões futuras.

Com a regra da *repercussão geral*, o legislador cria um filtro depurador aos processos que serão julgados pelo STF, não bastando (como antes) que a controvérsias tenham natureza constitucional, mas que também tenham relevância ao ponto de ultrapassar o interesse das partes litigantes. Com a introdução dessa técnica, o STF abandona a sua função de solucionar todo e qualquer conflito que em que se discuta a questão constitucional, agregando um critério *qualitativo* dos julgamentos.

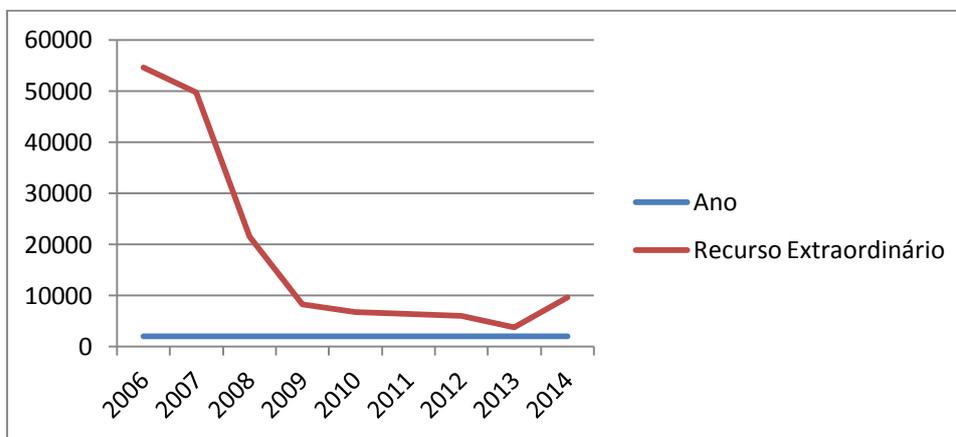
A decisão que nega a existência de *repercussão geral* é privativa do pleno e tem eficácia genérica, valendo para todos os recursos que versem sobre idêntica controvérsia (art.543-A, § 5o,CPC). Uma vez rejeitada, a Presidência do Supremo Tribunal Federal ou o relator do recurso podem deixar de conhecer liminarmente o recurso extraordinário, decidindo monocraticamente. (arts. 13, V,alínea "c", e 327, *caput*, RISTF), dando agilidade nas decisões do recursos sobrestados.

As providências de valorização da súmula e jurisprudência do STF; da irrecorribilidade das decisões relativas a *repercussão geral*;da inadmissibilidades em bloco no caso de negativa de questões idênticas, são todas elas tendentes a fixar os precedentes judiciais da própria corte superior.

Do ponto de vista da gestão administrativa dos julgamentos, a medida foi extremamente positiva, tanto que reduziu o numero de recursos extraordinários a serem levados a

juízo no STF de 54.575 em 2006<sup>17</sup>, ano de sua implementação<sup>18</sup>, para 9.671 em 2014, como demonstra a tabela<sup>19</sup> abaixo:

**Tabela 2- Recursos extraordinários distribuídos entre 2006 e 2014**



Fonte: Portal de informações gerenciais do STF.

#### 4.6 INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDA REPETITIVA (IRDR).

De tudo que foi dito acima, é fácil concluir que o processo civil brasileiro foi projetado para ações individualistas, tornando-se vulnerável no trato das macrolides.

Leonardo da Cunha Carneiro (2010), pontua que *"o processo civil brasileiro foi inspirado no paradigma liberal da litigiosidade, estruturadas de forma a considerar única cada ação, retratando um litígio específico entre duas pessoas."*

De fato, em nenhum dos Códigos de processo civil brasileiro houve preocupação com agregação de demandas, permitindo-se, no máximo, a formação de litisconsórcio ativo facultativo, mesmo assim com algumas restrições. As ações coletivas, por seu turno, somente foram agregadas ao direito pátrio com a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985 (Lei da Ação Civil Publica), posteriormente com o Mandado de segurança coletivo (CF/88) e Código de defesa do consumidor (CDC/1990). A prática forense revelou que processos coletivos se

<sup>17</sup> Somente passou a ser aplicado após o início da vigência da sua regulamentação pelo Regimento Interno do STF, cuja alteração foi publicada no dia 03.05.2007, cf. Informativo STF 472.

<sup>18</sup> A EC n. 45/2004 acrescentou o § 3º ao art. 102 da CF/88, e foi regulamentado posteriormente pela Lei nº 11.418/2006.

<sup>19</sup> SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Estatísticas do STF**. Disponível em: < <http://goo.gl/NKmboc> > . Acesso em fev.2015.

desenvolvem bem durante a fase de conhecimento, mas emperram na fase de liquidação e execução, como já se afirmou acima.

Diante do quadro, não sendo viável coletivizar os litígios, o legislador optou por *coletivizar os julgamentos*. Nesse cenário surgem os procedimentos do julgamento dos recursos repetitivos e, com o novo CPC, o engenhoso *Incidente de resolução de demanda repetitiva (IRDR)*.

O IRDR não é exclusividade, nem criação brasileira e tem seus correspondentes no direito comparado: na Alemanha, tem-se o procedimento-modelo (*Musterverfahren*); na Inglaterra o *Group Litigation Order (GLO)*; no direito norte americano o *Multidistrict-Litigation* e no Direito Português o "*Modelo de agregação de causas*", todos eles com suas variações e peculiaridades, mas instituídos como objetivo único de gerenciamento do julgamento dos processos de massa, com economicidade de recursos materiais e humanos e, principalmente propiciar maior segurança jurídica com *decisões isonômicas*.

Afora perder a contenda, o que mais causa perplexidade às partes são as decisões conflitantes, vale dizer, o direito aplicado de forma díspare em casos idênticos. É bem verdade que cada juiz é livre para decidir conforme sua convicção, mas decisões conflitantes tem que ter vida curta. O judiciário não pode se transformar em um jogo de dados, cujo resultado fique na dependência do juiz para qual o feito é distribuído, sendo imperioso um mínimo de previsibilidade, a fim de que a parte possa melhor avaliar as possibilidades de vitória, ou mesmo de uma conciliação.

O rol de legitimados para requerer o incidente é amplo: o juiz ou relator, as partes, o Ministério Público e a Defensoria pública, cujo julgamento será de competência do órgão colegiado responsável pela uniformização de jurisprudência no TJ ou TRF. Instaurado o procedimento, os demais processos *individuais ou coletivos* presentes e futuros ficam suspensos pelo prazo de 01 ano. Ultrapassado esse prazo, voltam a tramitação regular, salvo decisão fundamentada por quem o suscitou.

Excelente providencia da redação final do NCPC foi dar ao juiz de primeiro grau a legitimidade para requerer o incidente<sup>20</sup>, circunstância que não constava da versão da Câmara

---

<sup>20</sup> Art. 974 NCPC.

do Deputados. Como assevera Luiz Henrique Volpe de Camargo (2010a), "*Não existe razão para não permitir ao juiz de primeiro grau suscite o incidente, que tem mais facilidade em constatar a multiplicação com a mesma questão jurídica, pois é a ele que as demandas mais variadas são dirigidas.*"

De fato, o juiz é quem primeiro entra em contato com os conflitos repetitivos, o que possibilita que suscite desde logo o incidente, acelerando a uniformização do feito, uma vez que elimina o tempo de tramitação que levaria até o grau recursal.

De acordo com o art. 973 do NCPC, o IRDR esta condicionado dois requisitos que devem ocorrer simultaneamente: *i) repetição* de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito e; *ii) o de risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.*

Ao mencionar questões repetidas em matéria de direito, isonomia e segurança jurídica, o legislador está sinalizando que o seu objetivo é *uniformizar* a controvérsia existente nos processos de massa o quanto antes, neutralizando eventuais repetições de ações inviáveis ou; pacificar desde logo os feitos viáveis. Assim, caso a tese jurídica apreciada no IRDR se estabilize no sentido de denegar o pedido dos autores, isso evitará que novas ações sejam ajuizadas, reduzindo o fluxo de entrada, haja vista o seu *efeito vinculante* no âmbito territorial do Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional Federal, inclusive juizados especiais.

De outro lado, caso a tese jurídica seja favorável aos autores, fato que estimulará novos ajuizamentos, haverá uma tendência de que estes sejam sentenciados, liquidados e executados com maior velocidade, em razão da pacificação da tese, evitando os recursos e facilitando a autocomposição. De uma forma de outra, a técnica uniformizadora do IRDR é sempre positiva.

E por, fim, em coerência com todos os atributos já mencionados, o IRDR, após a tese jurídica ser fixada no Supremo Tribunal federal, terá efeito *vinculante* e *erga omnes*, atingindo os processo individuais e coletivos em *todo o território nacional.*

Com isso, se o instituto tiver a aplicabilidade a qual se propõe, poderá esvaziar por completo a técnica dos recurso repetitivos, em razão de sua agilidade, além de haver a possibilidade da

questão de direito ser pacificada antes mesmo de se tornar controvertida em todos os tribunais do país. Não temos dúvida em afirmar que o IRDR, caso não seja desvirtuado o seu escopo em razão de um *formalismo garantista* que nos é peculiar, poderá ser um arma de extrema eficiência para lidar com processos de massa, preservando a segurança jurídica, a isonomia e a celeridade em casos que tais.

## 5. CONCLUSÃO:

A litigância de massa é uma realidade dos tempos atuais. As regras processuais precisam se adaptar a esse novo parâmetro, desenvolvendo mecanismos específicos que permitam a uniformização e padronização para tratamento em bloco de processos repetitivos, como forma de gestão administrativa e processual.

A legislação vigente e o novo código de processo civil possuem instrumentos racionalizadores dos julgados em causas repetitivas, mas que precisam ser aperfeiçoados, buscado maximizar a economia de tempo de tramitação dos feitos, a fim de que juízes possam se ocupar com outros pleitos judiciais, haja vista as *taxas de congestionamento* e do *índice de atendimento à demanda* (IAD), em patamares críticos.

Algumas soluções existentes (*súmulas simples; súmula vinculante; súmula impeditiva de recurso; Incidente de uniformização de jurisprudência nos Juizados Especiais Federais; incidente de assunção de competência; recurso repetitivos no STJ*); embora já tenham demonstrado alguma eficiência para a uniformização e julgamento em bloco, demoram anos para pacificar a questão, tornando sua força persuasiva ou vinculante ineficientes para reduzir o excesso de litigiosidade em tempo hábil.

A improcedência *prima facie* e o incidente de resolução de demanda repetitiva (IRDR), são instrumentos que se prestam melhor à uma cultura de redução da litigiosidade e incentivo à utilização de meios consensuais, pois ao permitirem a iniciativa do juiz de primeiro grau, encurtam o tempo da uniformização.

A nosso sentir, é preciso avançar um pouco mais na racionalização do acesso à justiça, estabelecendo filtros processuais à demandas e recursos inviáveis, a exemplo do art. 285-B e

da *repercussão geral*, evitando que a justiça seja utilizada para postergar o cumprimento de obrigações.

O incidente de resolução de demanda repetitiva (IRDR) criada pelo novo CPC é um instrumento poderoso em favor da celeridade, isonomia, uniformização e racionalização do judiciário, desde que interpretações garantistas e ou formalistas não lhe retirem tais qualidades.

Gestão processual, incentivo aos meios consensuais, mecanismos uniformizadores, valorização do juízo de primeiro grau, mudança de cultura da litigância, filtragem de ações inviáveis ou protelatória, conscientização ativa do setor público, da advocacia de massa e da mídia, são elementos indispensáveis ao aperfeiçoamento e materialização da justiça, reconstruindo a harmonização social desejável (SILVA,2013).

## 6. REFERENCIAS:

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Notícias do STF**. Disponível em: < <http://goo.gl/jBl2UT>> . Acesso em : 03 fev. 2015.

BUENO, Casso Scarpinella. **Petição na ADI em que Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP solicita o seu ingresso no feito como *amicus curiae***, 2006. Disponível em: < <http://goo.gl/114Z8N> >. Acesso em: fev. 2015

CABRAL, Antonio do Passo. **A duração razoável do processo e a gestão do tempo no projeto do novo Código de processo civil**. Novas tendências do processo civil.Salvador: Ed. Jus Podivm, 2013. p. 79. Disponível em:< <http://goo.gl/gQak7O>> . Acesso em fev. 2015.

CAMARGO, Luiz Henrique Volpe. **O incidente de demanda repetitiva no projeto do novo CPC. A comparação entre a versão do Senado Federal e a Camara dos Deputados**. Novas Tendências do Processo Civil - Estudos sobre o Projeto do Novo CPC. Salvador: Editora jus podivm. 2010. p. 279-309

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA(CNJ). **100 Maiores litigantes**. Brasília: CNJ, 2011. 25 p. Disponível em: <[http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa\\_100\\_maiores\\_litigantes.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2013. Acesso em fev/2015.

\_\_\_\_\_.**Justiça em Números 2014: ano-base 2013/–** Brasília: CNJ, 2014.Disponível em:<[ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica\\_em\\_Numeros/relatorio\\_jn2014.pdf](ftp://ftp.cnj.jus.br/Justica_em_Numeros/relatorio_jn2014.pdf)>. Acesso em: fev.2015.

CONSULTOR JURIDICO.**Anuário da Justiça Brasil 2014**. Conjur Editorial, 2014.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **O regime processual das causas repetitivas**. Revista de Processo vol. 179 p. 139 Jan. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2010.,

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Processo Civil. Vol 3. Recursos**. Salvador: Editora Jus Podvm, 2010. p 333.

FARIA, Marcela Kohlbach de. Recursos repetitivos no novo código de processo civil. Revista de processo.v. 37, n. 209, p. 337–348, jul., 2012.São Paulo: Revista dos Tribunais.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Diagnóstico sobre as causas de aumento das demandas judiciais cíveis, mapeamento das demandas repetitivas e propositura de soluções pré-processuais, processuais e gerenciais à morosidade da justiça: relatório de pesquisa**. São Paulo: Escola de Direito da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, 2010. 202 p. Disponível em: [http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat\\_pesquisa\\_fgv\\_edital1\\_2009.pdf](http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/Publicacoes/relat_pesquisa_fgv_edital1_2009.pdf). Acesso em: 15 fev. 2015

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil Comentando artigo por artigo**. 5. ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2013, p. 583.

PINTO, Luis Filipe Marques Porto Sá. **Julgamento Das Causas Repetitivas: Uma Tendência De Coletivização Da Tutela Processual Civil**. Dissertação de Mestrado Universidade Federal do Espírito Santo-UFES, Vitória, 2011. P.66. Disponível em : < <http://goo.gl/zxsjkI> >. Acesso em: fev. 2015 .

ROCHA, Alex Schrammm. **Eficácia mandamental da sentença em ação coletiva – possível alternativa na solução de demandas repetitivas**. Coleção Jornada de Estudos ESMAF (TRF1) nº 23. Seminário Sobre Demandas repetitivas na Justiça Federal: possíveis soluções processuais e gerenciais. Brasília, 2014. p. 15-19.

ROLF, Sturner. **Reformas Recentes e Perspectivas de Desenvolvimento do Processo Civil Alemão**. Trad. Márcio Flávio Mafra Leal. Cadernos do Centro Estudos Judiciários. Série 26. Conselho da Justiça Federal – 2010. p. 41.

SILVA, Janaína Lima Penalva da. **Demandas repetitivas: soluções processuais ou gerenciais?** Disponível em : < <http://www.cjf.jus.br/cjf/CEJ-Coedi/gd/documentos/Volume%2029%20Serie%20Cadernos.pdf>>. Acesso em: fev. 2015 .