

RECEBIDO EM: 17/05/2017
APROVADO EM: 21/07/2017

O INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS E O CONTENCIOSO DE MASSA PREVIDENCIÁRIO: BREVES ANOTAÇÕES SOBRE O IRDR E SUA ADEQUAÇÃO- UTILIDADE NOS PROCESSOS REPETITIVOS DE NATUREZA PREVIDENCIÁRIA

*THE REPETITIVE DEMAND RESOLUTION INCIDENT AND ITS
USE IN THE SOCIAL SECURITY MASS LITIGATION: BRIEF NOTES
AT THE IRDR AND ITS ADEQUACY-UTILITY IN REPETITIVE
PROCESSES OF SOCIAL SECURITY*

Danilo Von Beckerath Modesto

*Especialista em direito penal e processo penal pela UNIFACS. Especialista
em Direito Público pela UNB. Especialista em Direito Processual Civil pela
UNINTER. Procurador Federal com exercício na PSF-Feira de Santana.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 O IRDR e sua Aplicabilidade-
Adequação às Causas Previdenciárias; 1.1 A Previdência Social
e as Demandas Repetitivas; 1.2 O Incidente de Resolução de
Demandas Repetitivas-IRDR; 1.3 A Experiência do Direito

Alemão: Musterverfahren; 1.4 Críticas Gerais ao Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas - IRDR; 1.5 A (In) Adequação do IRDR para Solver Questões do RGPS de Natureza Repetitiva; 2 Conclusão; Referências.

RESUMO: Com o novel Código de Processo Civil, criou-se a figura do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) como mecanismo para solução rápida, isonômica e econômica para alguns litígios de massa, garantindo-se maior segurança jurídica aos litigantes. Pretendia-se, com isso, evitar soluções díspares para jurisdicionados na mesma situação jurídica. O presente trabalho busca avaliar a utilização prática desse instituto, na resolução de conflitos previdenciários, caracterizados como altamente multiplicáveis e custosos para os cofres públicos. Teceremos comentários sobre a natureza dos conflitos previdenciários, estando de acordo que diversas causas previdenciárias possuem o potencial de repetitividade e multiplicidade perante o Poder Judiciário e demandam solução imediata. Trataremos do instituto propriamente dito, suas nuances, origem no Direito Alemão e aplicabilidade na resolutividade das ações previdenciárias múltiplas, que possuem, sempre, abrangência nacional e vultuosos números.

PALAVRAS-CHAVE: Processo Civil. Previdenciário. Contencioso de Massa. IRDR.

ABSTRACT: With the novel Code of Civil Procedure, the Incident of Resolution of Repetitive Claims (IRDR) was created as a mechanism for quick, isonomic and economic solution for some mass litigation, guaranteeing greater legal certainty to litigants. It was intended, therefore, to avoid disparate solutions for jurisdictions in the same legal situation. The present work seeks to evaluate the practical use of this institute, in the resolution of social security conflicts, characterized as highly multiplying and costly for public coffers. We will comment on the nature of social security disputes, agreeing that several social security cases have the potential for repeatability and multiplicity before the Judiciary and demand an immediate solution. We will deal with the institute itself, its nuances, origin in German Law and applicability in the resolution of multiple social security actions, which always have national coverage and large numbers.

KEYWORDS: Civil Procedure. Social Security. Mass Litigation. IRDR.

INTRODUÇÃO

Grande parte das demandas que, hoje, se encontram aguardando resolução do Poder Judiciário, são demandas de massa. Desses litígios, mormente no que toca a Jurisdição Federal, boa parte se traduz em causas previdenciárias.

Objetivando a otimização de recursos públicos, aumento da resolutividade processual, diminuição da duração do processo, e melhor isonomia no tratamento dos sujeitos submetidos ao mesmo regramento jurídico, pretende-se analisar a figura do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR), como mecanismo para solução rápida, isonômica e econômica dos litígios de massa, em que o INSS figura no pólo passivo.

O problema que se apresenta, então, é sobre a viabilidade da aplicação do IRDR às demandas de natureza previdenciária, principalmente do ponto de vista da necessidade e utilidade. Seria necessário e útil submeter as demandas previdenciárias ao procedimento do novo instituto? Traria vantagens aos jurisdicionados em termos de resolutividade e reconhecimento mais ágil de direitos?

O estudo é amparado na justificativa de que o Poder Judiciário se encontra assolado de processos, em demandas múltiplas, muitas das quais previdenciárias, a desafiar uma solução adequada e rápida, minorando os danos causados pelo elevado decurso de tempo às partes litigantes, quiçá se utilizando do incidente de resolução de demandas repetitivas.

Primeiramente, será efetuada uma análise da natureza dos conflitos previdenciários, o volume de ações que tramitam dessa natureza, e as possíveis causas dessa multiplicidade.

Após, tratar-se-á do IRDR propriamente dito, suas nuances e peculiaridades, sem escapar das principais críticas doutrinárias sobre o tema.

Será traçado um paralelo com o *musterverfahren* do Direito Alemão, uma vez que o IRDR é nitidamente inspirado naquele instituto, onde se analisará as principais diferenças, mormente no que tange a aplicabilidade dos mesmos.

Por fim, o estudo tratará da aplicabilidade nas ações previdenciárias múltiplas, discorrendo se existe real vantagem na submissão dessas questões plúrimas ao procedimento do IRDR.

1 O IRDR E SUA APLICABILIDADE-ADEQUAÇÃO ÀS CAUSAS PREVIDENCIÁRIAS

1.1 A PREVIDÊNCIA SOCIAL E AS DEMANDAS REPETITIVAS

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 201, estabelece que a previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, e atenderá às mais diferentes coberturas de eventos, como doença, invalidez, morte, desemprego, maternidade, etc.

Pela sua natureza de filiação obrigatória e ampla cobertura é de se esperar números massivos de segurados atendidos e, consequentemente, números não menos expressivos de demandas judiciais.

Destarte, da CF/88 emerge, também, uma compreensão de que, sendo a Previdência Social parte integrante da ordem social (que tem como objetivos o bem-estar e a justiça sociais) e uma das bases da seguridade social, é evidente que a Previdência deve respeitar e homenagear nas suas atividades fins a consecução dos escopos previstos pelo princípio da justiça social.

Ainda, e mais especificamente na seara previdenciária, nos dizeres de Luis Fernando Barzotto:

Assim, para tomarmos um exemplo da previdência social, deve ser buscada, por uma exigência de justiça social, a maior igualdade possível entre os benefícios: “não corresponde às normas da justiça social e da equidade o estabelecimento de um sistema de seguros e de previdência social para os agricultores, inferior ao das outras categorias sociais. Assim, pois, os regimes de seguro e de previdência em geral não devem diferenciar-se notavelmente, qualquer que seja o setor em que os beneficiários exerçam a sua atividade ou de que tirem seus proveitos.” *A previdência deve ser considerada como “um bom instrumento para atenuar a diferença entre as diversas classes sociais.”*¹ (grifo do autor).³

Nesse sentir, a busca pela isonomia no tratamento dos segurados, às vezes, falha, tratando-os desigualmente com base em decisões judiciais dissonantes, consequências que não se prestam à busca da justiça social almejada pela Previdência Social.

¹ BARZOTTO, Luis Fernando. *Justiça Social - Gênese, estrutura e aplicação de um conceito*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_48/artigos/ART_LUIS.htm>. Acesso em: 03 set. 2013.

Aqui cabe um aparte. Evidentemente que o fenômeno de multiplicação de demandas no Poder Judiciário não foi provocado por um único agente. Embora se perceba essa realidade, bem presente no Direito Previdenciário, mister que se admite que esse fenômeno tem causas mais antigas, das mais diversas naturezas.

Só a título de exemplo, o assolamento do Poder Judiciário tem muitas razões, como causas econômicas (como aumento da inflação, desemprego) políticas e processuais, como a inexistência de um sistema adequado de tratamento de ações coletivas e excessos de recursos previstos na legislação.

Sobre a litigiosidade de massa, Leonardo José Carneiro da Cunha aduz o seguinte:

Na sociedade atual, caracterizada pela crescente complexidade das relações jurídicas, há um enorme agigantamento na quantidade de litígios, sendo, na advertência de Paolo Biavati, praticamente ilusório tentar conter tal crescimento. Tais litígios exigem soluções rápidas e eficazes, não se justificando mais a adoção dos instrumentos tradicionais de condução de processos judiciais. Daí a preocupação atual de se encontrar tipos alternativos de solução de conflitos. As demandas coletivas não têm conseguido resolver todos esses casos. Muitos dos problemas de massa são solucionados individualmente, em cada um dos milhares de casos propostos a respeito do mesmo tema. Com efeito, não é raro que uma determinada situação atinja, em massa, uma quantidade exagerada de pessoas, que, diante disso, passam a ingressar em juízo, na busca do reconhecimento de seu direito. Tais demandas de massa ou causas repetitivas são identificadas por veicular esses casos judiciais massificados, que resultam de atividades reiteradas, realizadas no setor público ou na iniciativa privada.²

Ainda sobre o tema, Sofia Temer discorre:

De outro, considerando-se o sistema de uma perspectiva mais ampla, não é difícil perceber que estrutura judiciária não foi organizada e não está preparada para receber enxurradas de processos repetitivos e dar-lhes adequado tratamento e desfecho. Não há recursos suficientes e bem empregados para resolver o abarrotamento dos fóruns e tribunais em todo país, sendo deficiente a análise e o tratamento do fenômeno da litigância de massa também sob a dimensão panprocessual.³

² CUNHA, Leonardo José Carneiro da. As causas repetitivas e a necessidade de um regime que lhe seja próprio. *Revista Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre. v. 25. n.2, jul/dez. 2009.

³ TEMER, Sofia. *Incidente de Resolução de Demanda Repetitivas*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

Segundo o Anuário Estatístico da Previdência Social, em dezembro de 2015 haviam 30,5 milhões de pessoas recebendo benefícios do INSS. Em 2015, o valor da despesa total do INSS e FRGPs foi de R\$ 486,5 bilhões, o que significou um aumento de 9,5% em relação ao ano anterior. Desse montante, a despesa fruto de Precatórios e Requisições de Pequeno Valor atingiu a rubrica de 986 milhões de reais, no mesmo ano⁴.

Como se percebe, a litigiosidade contra o instituto previdenciário atinge números hercúleos. As sucessivas mudanças legislativas, estabelecendo e retirando direitos de trato sucessivo, reajustes, planos econômicos, divergências interpretativas. Em suma, qualquer fator sobre o qual exista uma pretensão resistida ou sob o qual resida a necessidade de um provimento jurisdicional, em se tratando dessa área, desemboca em incontáveis ações idênticas.

De acordo com o anuário Justiça em Números, de 2016, cerca de 37% das ações em todos os cinco Tribunais Regionais Federais, englobados Juizados Especiais Federais, Varas e 2º grau, tratam de demandas previdenciárias. Desse montante, por exemplo, 2,27% dizem respeito a questões envolvendo RMI (renda mensal inicial), o que, por sua natureza, emergem de questões comuns de direito, gerando causas marcadas pela repetibilidade⁵.

Essa capacidade de proliferação de litígios, talvez, só encontre paralelo em ações bancárias ou tributárias, que também sofrem com interpretações divergentes e massificação de contencioso.

Não alheia ao tema do aumento substancial de demandas repetitivas previdenciárias, a Procuradoria-Geral Federal, por meio da Portaria 688, de 28 de setembro de 2016, instituiu diretrizes para implantação, no âmbito da Procuradoria-Geral Federal, do Gerenciamento de Contencioso de Massa. Estabeleceu-se que esse gerenciamento é a forma de organização interna de trabalho no âmbito dos órgãos de representação judicial da Procuradoria-Geral Federal com o objetivo de padronizar fluxos de trabalho, concentrando os atos administrativos e processuais em matérias repetitivas ou de menor complexidade, por meio do tratamento estratégico das demandas, devendo ser implementado nos Núcleos de Previdência e Assistência Social, dentre outros.

Evidentemente, para o litigante, quanto mais durar o processo, maior será o montante da possível condenação. Só como exemplo, a Lei 11.960/2009

⁴ *Anuário Estatístico da Previdência Social/Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência*. a. 1, 1988/1992. Brasília: MF/DATAPREV

⁵ *Justiça em números 2016: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça*. Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 09 maio 2017.

estatuiu que, nas condenações impostas à Fazenda Pública, a remuneração do capital e compensação da mora, haverá a incidência uma única vez dos índices oficiais de remuneração básica e juros aplicados à caderneta de poupança. Isso significa dizer que, a cada mês que o processo tramita, o ente previdenciário se vê obrigado a corrigir monetariamente e aplicar juros de cerca de 0,5% a.m. ao montante principal da condenação porventura imposta. Antes de 06.2009, mês de promulgação da referida Lei, esse valor era da casa de 1% a.m..

Da mesma forma, a incerteza da validade jurídica da atuação questionada em juízo, e pendente de dicção jurisdicional por longo tempo, é meio plenamente hábil para determinar a multiplicidade de novas ações, corolário lógico da falta de segurança jurídica.

Ao que se percebe cotidianamente, as causas com maior possibilidade de repetição e potencial de abarrotar o Poder Judiciário são as demandas envolvendo revisões e reajustes nos valores iniciais dos benefícios previdenciários.

Com as sucessivas mudanças legislativas, interpretações divergentes e planos econômicos, ocorreram enxurradas de ações judiciais visando a à revisão da Renda Mensal Inicial dos benefícios.

Podemos citar, como exemplo, as revisões da ORTN/OTN, buraco negro, buraco verde, IRSM de fevereiro de 1994, revisão do teto, revisão do art.29, inciso II, revisão de cotas de pensão, desaposentação, revisão de vida inteira, dentre muitas outras. Dessas citadas, todas são caracterizadas pelo volume expressivo de ações idênticas e poucas estão pacificadas juridicamente com solução vinculante de última instância.

1.2 O INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS – IRDR

O IRDR, ou incidente de resolução de demandas repetitivas, foi inaugurado no novo Código de Processo Civil, promulgado em 2015.

Preconiza o art.976, do Código de Processo Civil:

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.

Em relação aos legitimados, o art.977 aponta que pode ser instaurado de ofício pelo Juiz ou Relator, a pedido das partes, Ministério Público ou Defensoria Pública.

O art. 978, por sua vez, estabelece que o julgamento do incidente caberá ao órgão indicado pelo regimento interno dentre aqueles responsáveis pela uniformização de jurisprudência do tribunal.

Alerte-se que é incabível o incidente de resolução de demandas repetitivas quando um dos tribunais superiores, no âmbito de sua respectiva competência, já tiver afetado recurso para definição de tese sobre questão de direito material ou processual repetitiva. Ou seja, se houver recurso especial ou extraordinário, não se poderá suscitar novos incidentes da mesma questão de direito.

No IRDR, a técnica utilizada é de desmembramento do processo de cognição, para se extrair uma decisão-modelo, aplicável a todos os elementos que a ações individuais possuem em comum, deixando-se as singularidades restantes de cada caso a cargo do magistrado de primeiro grau.

No intuito de democratizar o máximo possível o paradigma que será aplicado às várias ações similares, buscou-se ampliar a publicidade, abrindo acesso a interessados, pessoas, órgãos e entidades com interesse na controvérsia, nos termos do art. 983. Inclusive, por conta do art. 979, foi assegurada a ampla e específica divulgação e publicidade, por meio de registro eletrônico no Conselho Nacional de Justiça, do julgamento.

O Conselho Nacional de Justiça já iniciou tratativas para a integração das informações dos diferentes IRDR's, conforme foi noticiado abaixo:

[...] 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”.⁶

⁶ 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>>. Acesso em: 17 maio 2017.

Ainda, o art.982, §3º, permite que qualquer legitimado mencionado no art. 977, incisos II e III, poderá requerer ao tribunal competente para conhecer do recurso extraordinário ou especial a suspensão de todos os processos individuais ou coletivos em curso no território nacional que versem sobre a questão objeto do incidente já instaurado.

Nesse diapasão, existe notícia do primeiro pedido de suspensão de Incidente de Demandas Repetitivas a cargo do Superior Tribunal de Justiça⁷. Tratavam-se de ações envolvendo inversão de cláusula penal em direito imobiliário.

Portanto, nos moldes que o instituto foi desenhado, pode-se inferir que o IRDR é desenhado para solver causas em que reposam direitos individuais homogêneos, muito mais do que direitos difusos ou coletivos.

2.3 A EXPERIÊNCIA DO DIREITO ALEMÃO: MUSTERVERFAHREN

O modelo brasileiro tem como base o procedimento-modelo (*musterverfahren*), do Direito Alemão, que consiste, basicamente, na tomada de uma decisão-modelo para diversos processos repetitivos. Sobre o instituto, esclarece Marcos de Araújo Cavalcanti:

A partir de 1991, em paralelo às “ações de associações” (verbandsklage), o ordenamento jurídico alemão começou a introduzir uma espécie de procedimento-modelo, como instrumento de resolução coletiva de conflitos massificados. Através dessas técnicas processuais o juízo, de ofício ou por meio de requerimento feito pelo autor ou réu de um dos processos repetitivos, instaura o processamento de um incidente processual coletivo, com o objetivo de obter uma decisão-modelo que resolva expressiva quantidade de demandas em que as partes estejam na mesma situação.⁸

O procedimento alemão nasceu, em 2005, fruto de uma conhecida fraude na bolsa de valores de Frankfurt, levando ao Tribunal milhares de ações idênticas, inviabilizando os trabalhos de julgamento. Tratavam-se de inúmeros acionistas da Deutsche Telekom que, por conta de informações equivocadas em um panfleto da companhia, teriam sido lesados financeiramente.

⁷ CONJUR. *STJ julgará seu primeiro incidente de demanda repetitiva, criado pelo CPC*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-dez-08/stj-ira-julgar-primeiro-incidente-demanda-repetitivo-criado-cpc>>. Acesso em: 09 maio 2017.

⁸ CAVALCANTI, Marcos de Araújo. Mecanismos de resolução de demandas repetitivas no direito estrangeiro: um estudo sobre o procedimento-modelo alemão e as ordens de litígios em grupo inglês. *Revista de Processo*, v. 238, p. 333, dez 2014. DTR\2014\19819.

Várias diferenças são encontradas entre o instituto pátrio e o estrangeiro.

Primeiramente, enquanto na Alemanha o incidente não pode ser proposto pelo juízo, no Brasil se admite a instauração de ofício pelo juiz ou relator.

A diferença mais relevante, contudo, repousa no objeto da análise do Incidente. No *musterverfahren*, a análise pode se estender, inclusive, a fatos, representando cisão parcial da etapa de conhecimento da demanda, e não só o estabelecimento de um paradigma abstrato. Neste sentido:

Pode versar tanto sobre questões de fato como de direito, o que denota a possibilidade de resolução parcial dos fundamentos da pretensão, com a cisão da atividade cognitiva em dois momentos: um coletivo e outro individual. Esse detalhe é de extrema importância, pois evita uma potencial quebra da necessária correlação entre fato e direito no juízo cognitivo. Vale dizer, se na atividade de cognição judicial, fato e direito estão indissociavelmente imbricados, a abstração excessiva das questões jurídicas referentes às pretensões individuais poderia apontar para um artificialismo da decisão, o que não ocorre aqui, com a vantagem de evitar as críticas aos processos-teste.⁹

Se existe um fato comum a todas as ações repetitivas, o tribunal superior pode decidir sobre sua existência ou não, muito embora a solução da demanda ainda fique a cargo da análise das individualidades de cada ação, pelos juízes de primeiro grau.

Por fim, no procedimento-alemão a decisão somente se aplica para os processos pendentes de julgamento, enquanto que o IRDR tem aplicabilidade diferida aos processos vindouros, conforme estatuído no art.985, do CPC.

1.4 CRÍTICAS GERAIS AO INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS – IRDR

O IRDR já nasceu alvo de críticas bastante pertinentes.

Da leitura dos requisitos de instauração, então, afigura-se correto dizer que o IRDR é um instrumento de tratamento de demandas repetitivas de caráter repressivo, uma vez que necessita da efetiva repetição de processos em questões unicamente de direito. A quantidade de processos para configurar a repetição também não está bem esclarecida.

⁹ CABRAL, Antonio do Passo. O novo procedimento-modelo (Musterverfahren) alemão: uma alternativa às ações coletivas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. *Revista de Processo*, n. 147, p. 123-146, maio 2007

Nos dizeres de Thaís Hirata de Oliveira:

A crítica que se faz ao IRDR e nisso se aproxima das ações coletivas, é que embora possa reduzir a sobrecarga do Poder Judiciário, não terá condão de evitar o ajuizamento de milhares de demandas repetitivas tendo em vista o seu caráter marcadamente repressivo, ou seja, só poderá ser instaurado diante da efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito.¹⁰

De igual forma, haverá o momento, como já ocorreu em diversos casos previdenciários, que as ações repetitivas atingirão âmbito nacional, o que ocasionaria diversas instalações de IRDR's por todo país, resultando em soluções fatalmente diferentes em cada tribunal.

Esse caráter territorial do IRDR não nos afigura razoável pois dá azo a interpretações dissonantes, causando insegurança jurídica em matérias de âmbito nacional.

Nesse sentido:

Daí porque, poderemos ter uma decisão em IRDR definitiva, com eficácia limitada à competência do respectivo Tribunal — não interposto recurso aos Tribunais de superposição —, que eventualmente esteja em divergência com outros provimentos prolatados em IRDR's, mas que não será mais alcançada pelo incidente de suspensão (artigo 997, § 2º).¹¹

Mais prudente seria fazer uma releitura do incidente para deixar afeto ao STJ a pacificação de demandas repetitivas baseadas em Lei Federal, atribuição nata, com capacidade de afetar interessados em todas as unidades da federação, até porque o art. 985 estabelece que a tese jurídica será aplicada a todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre idêntica questão de direito e que tramitem, somente, na “área de jurisdição do respectivo tribunal”.

Resta claro, por conseguinte, que, mesmo após a resolução do incidente pelo Tribunal de Justiça, inúmeras outras causas ficarão sem solução unicamente por não pertencerem à mesma jurisdição territorial

¹⁰ OLIVEIRA, Thaís Hirata de. *Mecanismos processuais de gestão das demandas repetitivas pelo poder judiciário*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Doi:10.11606/D.2.2015.tde-14122015-093133. Acesso em: 09 maio 2017.

¹¹ JUNIOR, Zulmar Duarte de Oliveira. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no Novo CPC e a necessidade de sua restruturação*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI190704,31047Incidente+de+Resolucao+de+Demandas+Repetitivas+IRDR+no+Novo+CPC+e+a>>. Acesso em: 09 maio 2017.

do órgão julgador. Vale dizer, a resolutividade do IRDR fica bastante esmaecida diante de causas de abrangência nacional.

Mesmo se um IRDR obtiver sucesso, com paradigma fixado, tal não se configura garantia de sua aplicabilidade ao caso concreto. Chamando atenção para esse fato, Guilherme Rizo Amaral aduz o seguinte:

A decisão proferida no incidente, embora vincule todo e qualquer futuro julgamento a ser proferido acerca da matéria em discussão, não tem o condão de evitar o ajuizamento de novas ações. Muito pelo contrário, exige-se a instauração de processo judicial individual para que possa aplicar a tese jurídica.¹²

Neste ponto, em específico, o IRDR se afasta das ações coletivas. Enquanto nas ações coletivas, a sentença é única, resolvendo o mérito de todos os casos, cabendo apenas o ingresso em fase executória dos interessados, no IRDR não há que se falar em liquidação ou execução da decisão, porque ela não constitui título executivo em nenhum caso. Aqui, os efeitos materiais decorrerão apenas quando da aplicação da decisão aos casos pendentes e futuros por outros juízos, abrangidos na mesma situação jurídica.

A inconstitucionalidade do instituto, também, é severamente discutida na doutrina. Abboud e Cavalcanti enumeram diversas inconstitucionalidades presentes no novo instituto, tratado ainda como Projeto de Lei, como se depreende, a seguir:

Apesar disso, não podemos fechar os olhos e ignorar algumas inconstitucionalidades constantes do texto projetado que violam diversos princípios constitucionais do processo decorrentes da cláusula do devido processo geral. O artigo tratará de algumas delas. São elas: (a) violação à independência funcional dos magistrados e à separação funcional dos Poderes: a vinculação da tese jurídica aos juízes de hierarquia inferior ao órgão prolator da decisão não está prevista na Constituição da República; (b) violação ao contraditório: ausência do controle judicial da adequação da representatividade como pressuposto fundamental para a eficácia vinculante da decisão de mérito desfavorável aos processos dos litigantes ausentes do incidente processual coletivo; (c) violação ao direito de ação: ausência de previsão do direito de o litigante requerer sua autoexclusão (opt-out) do julgamento coletivo; e (d) violação ao sistema de competências

¹² AMARAL, Guilherme Rizzo. Efetividade, Segurança e Massificação e a proposta de um Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. *Revista de Processo*. RePro 196/237.

da Constituição: a tese jurídica fixada no IRDR pelo TJ ou TRF será aplicada aos processos que tramitem nos juizados especiais do respectivo Estado ou região (art. 982, I, do NCPC).¹³

Outra crítica que se faz é que o art. 976, §5º, estatui que o incidente é destinado de custas processuais, inclusive aqueles que correm nos Tribunais de Justiça dos Estados, o que pode gerar alguma controvérsia futura, visto que se trata de Lei Federal dispensando pagamento de taxas e emolumentos constituídos por Lei Estadual.

1.5 A (IN)ADEQUAÇÃO DO IRDR PARA SOLVER QUESTÕES PREVIDENCIÁRIAS DO RGPS DE NATUREZA REPETITIVA

A aplicação do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas às causas de natureza previdenciária passa pelas peculiaridades inerentes a esse tipo de litígio.

No Direito Alemão, o *musterverfahren* somente passou a ser adotado nas questões afetas à Justiça Previdenciária ou Social, a partir de 2008, através de emenda.

No Brasil, de fato, o que se percebe é que o IRDR já vem sendo utilizado na seara previdenciária, com certo espectro.

Se tem notícia que o TRF da 4ª Região admitiu dois IRDR's, ambos em matéria previdenciária, instaurados a partir de ações em curso nos Juizados Especiais Federais, seara da maior quantidade de ações contra a Previdência Social.

A instauração do IRDR se deu, por exemplo, em causa que trata da uniformização de entendimento para acréscimo de 25%, em virtude da necessidade de auxílio permanente de terceiros, no valor das aposentadorias em geral, e não somente na aposentadoria por invalidez. Vejamos o teor da ementa abaixo.

PROCESSUAL CIVIL. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS - IRDR. DEFLAGRAÇÃO DO INCIDENTE A PARTIR DE PROCESSO QUE TRAMITA

¹³ ABOUD, Georges; CAVALCANTI, Marcos. Inconstitucionalidades do incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) e os riscos ao sistema decisório. *Revista de Processo*. v. 240, p. 221-242, fev. 2015.

NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS. POSSIBILIDADE. A UNIFORMIZAÇÃO DA MATÉRIA PERANTE A TNU.

1. Configurados todos os pressupostos legais, impõe-se a admissão do incidente para resolver a tese jurídica aventada.
2. É possível a instauração do IRDR a partir de processos que tramitam nos juizados especiais - precedente da Corte Especial do TRF4 na sessão de 22/09/2016 ao julgar a admissão do IRDR nº 5033207-91.206.404.0000/SC.
3. O fato de a TNU, em pedido de uniformização, já ter se pronunciado acerca da controvérsia em debate (concessão às demais aposentadorias concedidas sob o regime geral da Previdência Social, que não só a por invalidez, o adicional de 25% previsto no art. 45 da Lei 8.213/91), não impede a instauração do presente IRDR, uma vez que, ainda possui dissenso interpretativo da matéria nesta Corte.
4. Recebimento do Incidente para uniformizar a seguinte Tese jurídica (art. 345-C do RITRF4): *se o adicional de 25% previsto no art. 45 da 8.213/91, destinado à aposentadoria por invalidez, pode ser estendido aos demais tipos de aposentadoria, em face do princípio da isonomia. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS (SEÇÃO) N° 5026813-68.2016.4.04.0000/PR, TRF4.*

Como já realçado quando se abordou o incidente, mesmo que se obtenha sucesso, o provimento-modelo somente poderá ser utilizado no âmbito territorial do Tribunal, deixando ao desamparo inúmeras outras ações previdenciárias, em que se questiona o mesmo entendimento.

Mais grave ainda, corre-se o risco de haver uniformização por conta de outros Tribunais Regionais em sentido totalmente divergente, o que implicaria em novas ações discutindo o mesmo tema, causando insegurança jurídica e tratamento desigual a segurados do RGPS na mesma situação fática.

Alerta Lucas Pinto Simão, sobre o tema:

Até que haja definição da tese jurídica pelo Superior Tribunal de Justiça ou pelo Supremo Tribunal Federal com eficácia nacional (§2º do artigo 987 do Novo Código de Processo Civil), certamente haverá decisões conflitantes proferidas pelos diversos Tribunais de Justiça e pelos diversos Tribunais Regionais Federais acerca da interpretação de determinada

tese jurídica. Isto leva à insegurança jurídica e a contradição entre as decisões, sendo estes justamente os malefícios que se pretende evitar ao instaurar um modelo de julgamento de demandas repetitivas.¹⁴

Essa situação é mais real quando se nota que a Carta do Fórum Permanente de Processualistas, estabeleceu, em seu último encontro, realizado em março de 2017, o seguinte enunciado:

(art. 976) É admissível a instauração de mais de um incidente de resolução de demandas repetitivas versando sobre a mesma questão de direito perante tribunais de 2º grau diferentes. (Grupo: Recursos Extraordinários e Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas)¹⁵

Ao que parece, a pacificação de causas com repercussões nacionais deveria ter passado pela tutela dos tribunais superiores, principalmente o STJ.

Dando sua solução sobre o tema, assim se manifesta Daniel Amorim Assumpção Neves:

Os riscos apresentados, ainda que reconhecidamente pequenos, poderiam ter sido resolvidos de duas formas. O legislador poderia ter previsto para o tribunal de segundo grau apenas a análise da admissibilidade do incidente, sendo o julgamento o de seu mérito de competência privativa dos tribunais superiores. É a solução mais radical por que envolveria uma mudança significativa do procedimento. A outra forma teria sido criar uma nova hipótese de reexame necessário, prevendo-se que a decisão do incidente em segundo grau seria necessariamente revista pelos tribunais superiores. Seria uma solução inovadora, por que o reexame necessário atualmente é de sentença e não de acórdão, mas menos dramática do que modificar todo o procedimento do incidente.¹⁶

A priorização das cortes superiores, inclusive, foi uma das propostas para a redução mais eficiente no volume de ações previdenciárias, colocada no Estudo sobre Demandas Repetitivas e a Morosidade na Justiça Cível Brasileira, realizado a pedido do CNJ, em julho de 2011:

¹⁴ SIMÃO, Lucas Pinto. *O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas* (“IRDR”). Disponível em: <<http://www.pucsp.br/tutelacoletiva/download/incidente-de-resolucao.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2017.

¹⁵ *Carta do Fórum Permanente de Processualistas em Florianópolis*. Disponível em: <<http://www.novocpcbrasileiro.com.br/enunciados-interpretativos-sobre-o-novo-cpc-do-fppc/>>. Acesso em: 31 maio 2017.

¹⁶ NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 8. ed. Salvador: JusPodivm. 2016.

Priorização das cortes superiores na pacificação da jurisprudência sobre demandas previdenciárias: tal conduta poderia desestimular o excesso de judicialização na primeira instância e o ajuizamento de recursos repetitivos em massa. Tal procedimento minimizaria o fenômeno da criação de teses jurídicas oportunistas que se aproveitam de controvérsias jurisprudenciais para fomentar o ingresso de demandas de massa.¹⁷

Ainda, é característica inata das ações revisionais previdenciárias possuírem um potencial de multiplicação considerável em todo país, rompendo as barreiras da competência territorial de qualquer Tribunal.

Portanto, o intuito motriz do novel instituto processual, que é diminuir o assolamento do Poder Judiciário com demandas repetidas, perde em muito sua eficácia quando se envolvem causas repetitivas previdenciárias.

Mister que se diga, em tempo, que quaisquer causas de massa identificadas por veicularem casos judiciais massificados, que resultam de atividades reiteradas, realizadas no setor público ou na iniciativa privada padeceriam do mesmo mal. Não se trataria de privilégio exclusivo das ações que se discute direito previdenciário.

A par da crítica de Abboud e Cavalcanti (op.cit.) sobre o tema, que alegam a inconstitucionalidade do instituto em virtude da vinculação da tese jurídica aos juízes de hierarquia inferior não encontrar previsão na CF/1988, o que violaria o princípio da independência funcional, o fato é que entende-se que o legislador optou por privilegiar, através de um exercício de ponderação, o princípio da segurança jurídica, por entender mais prevalente a missão de entregar uma tutela jurisdicional idêntica a todos que estejam na mesma situação de direito.

Por outro lado, a inconstitucionalidade levantada pelos autores citados, de que haveria violação ao sistema de competências da Constituição, por aplicação da tese jurídica aos juizados especiais, na verdade reforça o entendimento de que as causas com repercussões nacionais deveriam ter passado pela tutela dos tribunais superiores que, em tese, estariam presentes na relação decisória do microssistema dos juizados.

Não obstante, vale a lembrança da Súmula 428, do STJ, que determina que o TRF é competente para decidir conflitos de competência entre juizados especiais federais e juízos federais, o que aponta para alguma subordinação

17 DEMANDAS REPETITIVAS E A MOROSIDADE NA JUSTIÇA CÍVEL BRASILEIRA, julho de 2011. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/f7b1f72a0d31cc17246b66b.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2017.

hierárquica, mesmo que residual, entre esses órgãos. Portanto, percebe-se que não é tão estanque o limite de submissão do microssistema dos juizados especiais.

Por outro lado, existem méritos no incidente que precisam ser colocados.

A suspensão dos processos pendentes que tramitam na base territorial do Tribunal, até a solução final e definitiva da demanda, é provimento salutar para favorecer o amadurecimento da discussão em torno da aplicação da norma previdenciária controvertida, ampliando o raio de atuação da defesa do ente público, privilegiando a ampla defesa e o devido processo legal.

Sobre esse detalhe, Mendes e Temer discorrem no seguinte sentido:

A suspensão nacional tem como objetivo evitar a tramitação nos demais Estados e regiões de processos que versem sobre a questão que está em julgamento perante um tribunal estadual ou regional, porque é grande a probabilidade de que tal questão seja submetida aos tribunais de vvvuniformização posteriormente, alcançando, então, abrangência nacional. A suspensão nacional também pode ser útil para obstar a tramitação e julgamento de incidentes com o mesmo objeto, perante tribunais diferentes.¹⁸

A suspensão também evitaria decisões liminares dissonantes, com pagamentos provisórios, quase sempre irrepétiveis e alongados no tempo, colocando em risco o erário. Além disso, cria a possibilidade do Poder Público se preparar adequadamente para enfrentar os possíveis impactos econômicos, inclusive produzindo normas permissivas para realização de acordos, ou desistência de recursos.

Ademais, a instauração do incidente pode, em tese, abreviar o caminho do litígio até os tribunais superiores, na medida que, fatalmente, será entregue para análise via recurso extraordinário ou especial, abreviando-se os custos de um processo moroso para o Estado.

Neste ponto, Vinicius Silva Lemos leciona:

O incidente, de certa forma, funciona como uma forma preparatória e célere para o tribunal fixar questão de direito, debruçar-se sobre o tema, paralisando as ações afetadas, possibilitando uma maior discussão jurídica

¹⁸ MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; TEMER, Sofia Temer. O incidente de resolução de demandas repetitivas do novo código de processo civil. *Revista de Processo*, v. 243, p. 283-331, 2015.

sobre a matéria, em um espaço de tempo menor, com uma efetividade mais robusta. A instauração do incidente melhora a prestação jurisdicional em geral e, sobretudo, do efeito posterior da vinculação da decisão. A decisão certamente sofrerá impugnação via recurso especial ou extraordinário, remetendo a questão regional para um âmbito nacional, com a possibilidade de um julgamento por amostragem no tribunal superior, com um caminho processual, teoricamente, reduzido até o tribunal superior.¹⁹

Ainda, convém lembrar que existe uma limitação legal para o uso dos demais instrumentos processuais de ações coletivas para alguns temas previdenciários. O art. 1º da Lei 7.347/85, que trata da ação civil pública, veda o uso da mesma para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, FGTS e outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

Nesse ponto, o surgimento do IRDR pode representar importante preenchimento de lacuna legislativa.

2 CONCLUSÃO

Buscou-se, no presente artigo, articular o incidente de resolução de demandas repetitivas, inaugurado no novo Código de Processo Civil de 2015, com sua aplicabilidade-adequação nas demandas de natureza previdenciária.

Pela sua natureza de filiação obrigatória e ampla cobertura, agravada por diversas alterações legislativas, sucessivos planos econômicos, desemprego, divergências interpretativas, é de se esperar que as demandas que envolvem direitos previdenciários sejam bastante numerosas.

As ações envolvendo a Previdência Social são comumente caracterizadas pela repetibilidade, mormente quando se tratam de ações revisionais. De acordo com o anuário Justiça em Números, de 2016, cerca de 37% das ações em todos os cinco Tribunais Regionais Federais, tratam de demandas previdenciárias. Desse montante, 2,27% dizem respeito a questões envolvendo RMI (renda mensal inicial).

A demora no julgamento dessas demandas gera insegurança jurídica e incerteza sobre a atuação administrativa correta, favorecendo o crescimento do número de ações.

¹⁹ LEMOS, Vinicius Silva. O incidente de resolução de demandas repetitivas no novo Código de Processo Civil. *Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco*. n. 8, 2015.

O IRDR vem previsto no art.976, do CPC, e preconiza uma técnica de desmembramento do processo de cognição, utilizável quando exista efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito e risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.

O modelo brasileiro tomou como base o procedimento-modelo (*musterverfahren*), do Direito Alemão, que consiste, basicamente, na tomada de uma decisão-modelo para diversos processos repetitivos.

Críticas feitas ao instituto revelam que, mesmo que se obtenha o provimento-modelo, este somente poderá ser utilizado no âmbito territorial do Tribunal, deixando ao desamparo inúmeras outras ações previdenciárias, em que se questiona o mesmo entendimento, causando insegurança jurídica e tratamento desigual a segurados do RGPS na mesma situação perante a lei. Em verdade, qualquer demanda de massa envolvendo sujeitos e direitos que ultrapassem os limites territoriais dos tribunais de 2º grau, com frequência, padeceria do mesmo mal.

A par disso, entende-se que a previsão de suspensão dos processos pendentes favorece o amadurecimento da discussão em torno da aplicação da norma previdenciária controvertida, ampliando o raio de atuação da defesa do ente público e preparando adequadamente o Poder Público para enfrentar os possíveis impactos econômicos.

Portanto, embora se vejam alguns méritos nesse instituto processual, a consideração final que se chega é que o IRDR ficou longe do esperado para a solução definitiva das demandas de massa envolvendo a Previdência Social, assim como qualquer demanda de massa que ultrapasse os limites territoriais dos tribunais de 2º grau.

REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges; CAVALCANTI, Marcos. Inconstitucionalidades do incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) e os riscos ao sistema decisório. *Revista de Processo*, v. 240, p. 221-242, fev. 2015.

AMARAL, Guilherme Rizzo. Efetividade, Segurança e Massificação e a proposta de um Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. *Revista de Processo*. RePro 196/237.

Anuário Estatístico da Previdência Social/Ministério da Fazenda, Secretaria de Previdência, Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência, a. 1 1988/1992. Brasília: MF/DATAPREV

BARZOTTO, Luis Fernando. *Justiça Social: Gênese, estrutura e aplicação de um conceito*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_48/artigos/ART_LUIS.htm>. Acesso em: 08 maio 2017.

CABRAL, Antonio do Passo. O novo procedimento-modelo (Musterverfahren) alemão: uma alternativa às ações coletivas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. *Revista de Processo*, n. 147, p. 123-146, maio 2007.

CAMBI, Eduardo; FOGAÇA, Mateus Vargas. Incidente de resolução de demandas repetitivas no novo código de processo civil. *Revista de Processo*, São Paulo. v. 243. maio 2015.

CAVALCANTI, Marcos de Araújo. Mecanismos de resolução de demandas repetitivas no direito estrangeiro: um estudo sobre o procedimento-modelo alemão e as ordens de litígios em grupo inglesas. *Revista de Processo*, v. 238, p. 333, dez. 2014. DTR\2014\19819.

CONJUR. *STJ julgará seu primeiro incidente de demanda repetitiva, criado pelo CPC*. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2016-dez-08/stj-ira-julgar-primeiro-incidente-demanda-repetitivo-criado-cpc>>. Acesso em: 09 maio 2017.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. As causas repetitivas e a necessidade de um regime que lhe seja próprio. *Revista Faculdade de Direito do Sul de Minas*. Pouso Alegre. v. 25. n. 2, jul./dez. 2009.

Demandas Repetitivas e a Morosidade na Justiça Cível Brasileira, julho de 2011. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2016/03/f7b1f72a0d31cc1724647c9147c4b66b.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2017.

JUNIOR, Zulmar Duarte de Oliveira. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) no Novo CPC e a necessidade de sua restruturação*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI190704,31047Incidente+de+Resolucao+de+Demandas+Repetitivas+IRDR+no+Novo+CPCE+a>>. Acesso em: 09 maio 2017.

Justiça em números 2016: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2016. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 09 maio 2017.

LEMOS, Vinicius Silva. O incidente de resolução de demandas repetitivas no novo Código de Processo Civil. *Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco*, n. 8, 2015.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; TEMER, Sofia Temer. “O incidente de resolução de demandas repetitivas do novo código de processo civil.” *Revista de Processo*, v. 243, p. 283-331, 2015.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de direito processual civil*. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

NUNES, Dierle; PATRUS, Rafael Dilly. Uma breve notícia sobre o procedimento-modelo alemão e sobre as tendências brasileiras de padronização decisória: um contributo para o estudo do incidente de resolução de demandas repetitivas brasileiro. In: FREIRE, Alexandre et. al. *Novas tendências do processo civil: estudos sobre o projeto do novo código de processo civil*. Salvador: JusPodivm, 2013.

OLIVEIRA, Thaís Hirata de. *Mecanismos processuais de gestão das demandas repetitivas pelo poder judiciário*. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Processual) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. doi:10.11606/D.2.2015.tde-14122015-093133. Acesso em: 09 maio 2017.

Previdência Social. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/>>. Acesso em: 08 maio 2017.

SIMÃO, Lucas Pinto. *O Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas* (“IRDR”). Disponível em: <<http://www.pucsp.br/tutelacoletiva/download/incidente-de-resolucao.pdf>>. Acesso em: 17 maio 2017.

TEMER, Sofia. *Incidente de Resolução de Demanda Repetitivas*. 2. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

