
MUSTERVERFAHREN X PILOTVERFAHREN: OS REGIMES DE IRDR ADOTADOS PELOS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS

*MUSTERVERFAHREN X PILOTVERFAHREN: THE IRDR'S
SCHEMES ADOPTED BY THE FEDERALS REGIONALS COURTS*

Marcelo Eugênio Feitosa Almeida

*Mestre em Direito Processual pela Universidade Católica de Pernambuco, Advogado
da União, Procurador-chefe da Procuradoria da União no Estado do Ceará.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Questões Repetitivas, Volume Crítico e a Resposta Técnico-Processual Adequada do Novo CPC; 2 IRDR e seus Regimes de Processamento; 3 Regimes Adotados pelos Tribunais Regionais Federais; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: O IRDR visa a gestão e julgamento eficientes de demandas repetitivas. No direito estrangeiro, esse tipo de técnica processual pode ser dividido em dois regimes possíveis: regime da causa-modelo (simbolizado pelo *Musteverfahren* do direito processual alemão) e regime da causa-piloto (*Pilotverfahren*, do direito processual austríaco). O presente artigo pretende, com base nos regimentos internos e nas primeiras decisões sobre admissão de IRDR nos Tribunais Regionais Federais, compreender e sistematizar os regimes de processamento do incidente adotados nas cinco Cortes Regionais, com suas consequências práticas.

PALAVRAS-CHAVE: Direito Processual Civil. Processos Repetitivos. Demandas de Massa. IRDR. Novo CPC. Técnica Processual Adequada.

ABSTRACT: The IRDR is a technique system for efficient management and trial of repetitive demands. In the foreign law, this kind of procedural technique can be divided into two possible schemes: cause-model scheme (symbolized by the *Musteverfahren* of German procedural law) and pilot-cause regime (*Pilotverfahren*, from Austrian procedural law). This article, based on internal regulations and the first IRDR's admission decisions by Federal Regional Courts, understand and systematize the processing regimes adopted in the incident in the five Federal Regional Courts.

KEYWORDS: Civil Procedural Law. Repetitive Processes. Mass Demands. IRDR. New CPC. Proper Procedural Technique.

INTRODUÇÃO

Há muito a doutrina especializada criticava as limitações do processo civil clássico para solução do crescente fenômeno das demandas que compartilhavam questões jurídicas homogêneas, ou seja, as chamadas “demandas repetitivas” ou “processos de massa”.

O legislador processual reagiu e, ao longo de anos, seja em leis próprias, seja reformando o CPC/1973 à exaustão, aperfeiçoou uma série de técnicas processuais destinadas ao tratamento das “demandas repetitivas”, sem, contudo, um resultado satisfatório.

Nesse contexto adveio ao sistema processual técnicas como a coletivização de ações para tutela de direitos individuais homogêneos, as súmulas impeditivas de recursos, a suspensão de liminares em casos repetitivos da Lei nº 8.437/1992, o julgamento “ultra-antecipado” da lide (art. 285-A do antigo CPC), o pedido de uniformização da interpretação da lei federal no âmbito dos JEF, *etc.*

A esse conjunto de técnicas desenvolvidas ao longo dos anos, somado às novidades e aperfeiçoamentos do CPC de 2015, deve-se impor uma compreensão sistêmica, o que vem sendo chamado na doutrina de *Subsistema de Julgamento de Casos Repetitivos* (CUNHA, 2015, p. 212). Registre-se que o próprio legislador processual atentou e colaborou com esse esforço hermenêutico de compreender tais normas como um sistema, a teor do art. 928 do CPC vigente¹.

Como grande aposta do sistema ascende o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas - IRDR, ferramenta para que os Tribunais possam: 1) administrar o processamento pulverizado de demandas repetitivas; 2) julgá-las mediante uma técnica processual econômica e eficiente; 3) formar precedentes vinculantes para a solução dos casos presente e futuros.

Com fito de melhor compreender a natureza do IRDR e seus congêneres no direito estrangeiro, a doutrina esquematiza esse tipo de técnica processual dividindo-a em dois regimes possíveis: regime da causa-modelo (simbolizado pelo *Musteverfahren* do direito processual alemão) e regime da causa-piloto (*Pilotverfahren*, a exemplo do *Testprozess* do direito austríaco).

O novo CPC não foi claro sobre o regime adotado pelo IRDR. Ora o texto aponta para o regime da causa-modelo², ora o contrário.³

1 Art. 928. Para os fins deste Código, considera-se julgamento de casos repetitivos a decisão proferida em:
I - incidente de resolução de demandas repetitivas;
II - recursos especial e extraordinário repetitivos

2 Art. 978. Parágrafo único. O órgão colegiado incumbido de julgar o incidente e de fixar a tese jurídica julgará igualmente o recurso, a remessa necessária ou o processo de competência originária de onde se originou o incidente.

3 Art. 976. § 1º A desistência ou o abandono do processo não impede o exame de mérito do incidente.

Não por acaso o tema é ponto de intenso pugilato na doutrina. Entendem que se trata de causa-piloto, entre outros, José Leonardo Carneiro da Cunha, Alexandre Freitas Câmara, Antônio do Passo Cabral, Teresa Arruda Wambier. Em sentido contrário, entre outros, Dierle Nunes, Eduardo Cambi, Sofia Temer (CUNHA, 2015, P. 217).

Contudo, diante das primeiras decisões de admissão de IRDR, já é possível discernir com mais clareza os regimes adotados pelos Tribunais Regionais Federais.

E eis o objetivo da presente análise: sistematizar o regime de processamento de IRDR adotado por cada um dos cinco Tribunais Regionais Federais, com os efeitos práticos das respectivas opções.

Para tanto, no primeiro capítulo, fixaremos com mais propriedade a problemática das demandas repetitivas e a resposta do Direito Processual Civil ao fenômeno.

Em seguida, contextualizada a posição do IRDR dentro do Subsistema de Solução de Demandas de Massa, aprofundaremos suas dimensões, a técnica de processamento e a discussão sobre o regime adotado pelo CPC, ou seja, se incorporou o sistema da causa-piloto ou causa-modelo.

Ao final, verificaremos, a partir de decisões em IRDR e dos respectivos regimentos internos, como os Tribunais Regionais Federais⁴ superaram a questão do regime de processamento e julgamento do incidente.

1 QUESTÕES REPETITIVAS, VOLUME CRÍTICO E A RESPOSTA TÉCNICO-PROCESSUAL ADEQUADA DO NOVO CPC

A constitucionalização da ordem jurídica, a cultura da garantia do “acesso à Justiça” como “acesso ao Judiciário”, além de outros fatores, determinaram um crescimento exponencial de demandas, em especial demandas repetitivas, atingindo um Poder Judiciário e um modelo de processo civil despreparados para tal fenômeno.

O Direito Processual Civil e as técnicas processuais de então, retratos de seu tempo, eram inadequados para solução dos conflitos que se apresentavam de forma massificada.

A Justiça Federal sofreu particularmente com a multiplicação de demandas judiciais congêneres, em especial por conta das profundas reformas administrativas e malfadadas políticas econômico-monetárias empreendidas ao longo dos anos 90.

⁴ Optamos pelo corte metodológico na pesquisa, limitando-se aos Tribunais Regionais Federais, tendo em vista o público alvo da publicação.

Assim, diversas matérias, sobretudo referentes a reajustes de servidores públicos e perdas decorrentes de planos econômicos⁵ bem exemplificam inúmeros processos que ocuparam (e ainda ocupam) a jurisdição federal ao longo de anos, por meio de ações individuais ou coletivas tendo como objeto a mesma questão de direito.

Na prática, inúmeras vezes as petições iniciais, as defesas e as decisões eram repetidas quase *ipsis litteris*, num modelo de gestão de processo e julgamento anti-econômicos, improdutivos e incapazes de realizar o desejo constitucional quanto à qualidade da função jurisdicional.

Mas a reação estava por vir.

Os primeiros esforços para solução de demandas repetitivas centraram na formação de uma ampla coisa julgada que, teoricamente, alcançaria subjetivamente os titulares desse direito, tutelando-o se a ação fosse procedente. O Código de Defesa do Consumidor, ainda em 1990, introduziu uma nova ação coletiva para a defesa dos direitos individuais homogêneos. Assim, a primeira adequação do sistema com vista ao tratamento das demandas repetitivas deu-se a partir da ampliação das possibilidades do processo coletivo.

Contudo, por uma série de fatores, tal técnica não surtiu os efeitos desejados. Marcos de Araújo Cavalcanti (2017, p. 117) bem sistematiza as concausas da inadequação da tutela coletiva para solução de demandas repetitivas, com destaque para a insuficiência de entidades legitimadas para a tutela dos mais variados direitos, a proibição expressa de tutelar determinados direitos via ação coletiva⁶ e o regime da coisa julgada *secundum eventus litis*, incapaz para solução definitiva das questões.

Muitas técnicas, já mencionadas na Introdução deste trabalho⁷, foram acrescidas ao Sistema Processual ao longo das reformas do CPC de 1973, sem, contudo, apresentar resultados satisfatórios na gestão e julgamento dos processos de massa.

Mais recentemente, vencida uma velha leitura da tripartição de poderes que impedia o avanço da técnica dos precedentes vinculantes,

5 Reajustes referentes à URP de abril e maio de 1988 na proporção de 7/30 (sete trinta avos) de 16,19%, incidentes sobre a remuneração do mês de abril e maio; reajuste de 28,86% sobre os vencimentos do servidor público civil, em decorrência da Lei n.º 8.627/93, com a dedução dos percentuais concedidos ao servidor, pela mesma lei, a título de reposicionamento; aplicação do índice de 3,17% aos vencimentos dos servidores públicos, com fundamento na Lei n.º 8.880/94; percentual de 11,98%, relativo à conversão de seus vencimentos em URV, no período de abril de 1994 a dezembro de 1996 para os servidores do Poder Judiciário, e de abril de 1994 a janeiro de 2000, para os servidores do Ministério Público, entre outros.

6 Tributos, contribuições previdenciárias, Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

7 Coletivização de ações para tutela de direitos individuais homogêneos, as súmulas impeditivas de recursos, a suspensão de liminares em casos repetitivos da Lei n.º 8.437/1992, o julgamento "ultra-antecipado" da lide (art. 285-A do antigo CPC), o pedido de uniformização da interpretação da lei federal no âmbito dos JEF, etc

esta passou a ser o foco para solução das demandas repetitivas. Com a inserção da vinculação de precedentes em nosso Sistema Jurídico surge um novo horizonte para o tratamento dos processos de massa.

O precedente vinculante, até o advento do CPC de 2015, relacionava-se somente ao controle concentrado de constitucionalidade. Havia vinculação ao precedente nas decisões em ADI, ADC, ADPF e na formação de Súmula Vinculante, com grande destaque no avanço e consolidação da jurisdição constitucional.

O CPC vigente, comprometido com a uniformização, integridade e coerência da jurisprudência, lança mão da referida técnica, ampliando as hipóteses de vinculação de precedentes.

Tal técnica serve tanto para gestão e julgamento dos processos de massa como para a preservação da integridade da jurisprudência. Logo, trata-se de ferramenta comum ao Subsistema de Demandas Repetitivas e ao Subsistema de Formação de Precedentes Obrigatórios, ambos contidos no Sistema Processual Civil Brasileiro.

Em outras palavras, a técnica de formação de precedente obrigatórios tanto serve para preservar a funcionalidade da jurisprudência como para administrar e julgar processos de massa.

Assim, formar precedente vinculante é característica comum do IRDR e dos Recursos Especial e Extraordinários Repetitivos, tendo como objetivo gerir e decidir demandas de massa. Os três institutos compõem os dois referidos microssistemas, conforme a natureza e função dos mesmos (CUNHA, 2015, p. 219).

Aplicam-se ao IRDR e ao RE e RESP repetitivos as normas relativas ao julgamento de casos repetitivos, interpretadas sistematicamente, bem como àquelas atinentes à formação de precedente obrigatórios (CUNHA, 2015, p. 219).

Outra técnica prevista no Subsistema de Demandas Repetitivas é a possibilidade de suspensão dos processos que tenham em seu bojo a questão jurídica em análise. A suspensão, pelo prazo de um ano obrigatoriamente, deve abranger os processos individuais e coletivos que tramitam na jurisdição do órgão julgador do incidente.

Há, ainda, previsão dos §§3º e 4º do artigo 982 do CPC, de pedido ao STF ou ao STJ para suspensão de todos os processos individuais ou coletivos no curso do território nacional que versem sobre a questão objeto do incidente já instaurado, que se coaduna com o espírito de melhor administração das demandas de massa.

Portanto, por meio do CPC vigente, o legislador processual deu resposta ao volume crítico de demandas que ameaçava a qualidade da função jurisdicional. O IRDR, em especial, com a maximização da eficácia de sua decisão e menor esforço da máquina jurisdicional, tende a alcançar ótima resposta à administração e julgamento das demandas de massa.

2 IRDR E SEUS REGIMES DE PROCESSAMENTO

O art. 928 do CPC estabelece que se considera julgamento de casos repetitivos a decisão proferida em IRDR e Recursos Especial e Extraordinário Repetitivos. Assim, tais técnicas, somadas a outras pré-existentes no ordenamento, formam, como visto, um autêntico microsistema com objetivo de dar adequado tratamento às demandas repetitivas.

Regulado pelos arts. 976 e seguintes do CPC, existindo processos repetitivos sobre uma mesma questão jurídica de material ou processual, o aludido IRDR será instaurado perante o Presidente do Tribunal de acordo com sua competência e jurisdição.

Admitido o incidente, todos os processos com a mesma questão jurídica, individuais ou coletivos, em curso na jurisdição do Tribunal julgador do incidente, serão suspensos pelo prazo máximo de um ano.

Julgado o incidente, a tese jurídica fixada será aplicada a todos os processos, presentes e futuros que tenham em seu bojo a referida questão jurídica. Não observada a tese adotada no incidente, caberá reclamação no âmbito do tribunal julgador.

Assim, o Subsistema de Solução de Demandas Repetitivas, aqui destacado o IRDR, tem três dimensões: passado, presente e futuro. Atua no passado pois visa gerir demandas repetitivas em estoque. Atua no presente, pois preconiza um modelo de julgamento de causas pendentes econômico e eficiente. E atua no futuro pois forma precedentes obrigatórios para causas futuras, além de influir nas relações jurídicas relacionadas à questão jurídica decidida.

A despeito da simplicidade de seu procedimento, exsurge uma série de questões postas pela doutrina. É possível propor IRDR sem causa pendente que contenha a questão jurídica repetitiva no Tribunal? É possível propor IRDR, para julgamento no Tribunal, de matéria objeto de juizados especiais? O Relator do IRDR obrigatoriamente tem que ser Relator de causa pendente? Se houver desistência da causa pendente persiste o julgamento do IRDR isoladamente? Julga-se a lide em concreto ou a questão jurídica em abstrato?

As questões acima podem ser respondidas a partir da seguinte definição: qual o modelo de processamento de IRDR adotado em nosso sistema?

Como antecipado, numa microcomparação nos sistemas processuais relevantes que adotam técnicas para solução de processos repetitivos, há dois sistemas possíveis: regime da causa-modelo (simbolizado pelo *Musteverfahren* do direito processual alemão) e regime da causa-piloto (*Pilotverfahren*, a exemplo do *Testprozess* do direito processual austríaco).

Como bem aponta Sofia Temer (2016, p.66), a incerteza do modelo de processamento do IRDR ocorre porque o CPC de 2015 não esclarece se o incidente compreenderá julgamento da causa concreta ou se apenas haverá solução da questão jurídica, em abstrato, fixando-se a tese jurídica sem a solução da lide.

A questão é muito bem proposta pela referida autora, nos seguintes termos (TEMER, 2016, p. 66):

Diverge-se sobre a circunstância de haver, em razão do incidente, uma cisão cognitiva e decisória, ou não. Discute-se se o IRDR leva ao julgamento da demanda (pretensão) ou se apenas fixa tese jurídica, sem resolver a “lide”. Permeia tal discussão a referência aos modelos da “causa piloto” e do “procedimento-modelo”, empregados para identificar a unidade cognitiva e decisória ou a sua cisão, respectivamente.

O CPC, como dito, não aponta a direção. Ora determina a concomitância do julgamento da causa pendente e do incidente, apontando para um modelo de causa-piloto; ora determina o prosseguimento do incidente em caso de desistência da causa pendente, conforme o procedimento-modelo.

Segundo a exposição de motivos:

No direito alemão a figura se chama *Musterverfahren* e gera decisão que serve de modelo (= Muster) para a resolução de uma quantidade expressiva de processos em que as partes estejam na mesma situação, não se tratando necessariamente, do mesmo autor nem do mesmo réu.⁸

No entanto, o IRDR, tal como previsto no CPC, muito se afastou do *Musterverfahren*. Afastou-se, outrossim, do *Testprozess* do direito processual austríaco, símbolo do procedimento-modelo.

Sem ignorar ou alongar o debate doutrinário, o fato é que o IRDR, tal como previsto no CPC e tal como vem sendo tratado nos TRFs, como veremos adiante, não adotou puramente nenhum dos sistemas conhecidos. Mais uma vez, como típico no Direito Brasileiro, desenvolvemos um modelo próprio, um *tertium genus* procedimental para solução de demandas de massa.

Garantidamente não é causa-modelo (*Musterverfahren*), pois o CPC e os Tribunais buscam, sempre que possível, o julgamento concomitante do processo pendente (seja uma ação originária, seja um processo em fase recursal ou devolvido por força de remessa necessária). Oportunamente veremos claramente a tendência dos TRFs de, sempre que possível, atrelarem o caso concreto ao incidente, inclusive sob um mesmo Relator.

8 BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil*. Código de Processo Civil: anteprojeto. p. 21.

Garantidamente não é causa-piloto, pois o CPC permite “vida própria” ao incidente em caso de desistência do caso concreto adjacente. Ademais, reconhecendo-se a possibilidade de IRDR em matéria de juizados, por óbvio, o Tribunal julgará a questão jurídica sem julgar o caso concreto, sobre o qual falece competência.

Vejam, portanto, como cada TRF vem enfrentando, na praxe, a questão do modelo de processamento do incidente e, conseqüentemente, respondido as indagações acima propostas.

3 REGIMES ADOTADOS PELOS TRIBUNAIS REGIONAIS FEDERAIS

Doravante passaremos à análise dos regimes adotados em cada um dos Tribunais Regionais Federais, a partir de seus respectivos regimentos internos e decisões de IRDRs já admitidos.

3.1 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO

O TRF-1 tem, atualmente, 7 IRDRs distribuídos. O primeiro IRDR foi protocolado em 22/02/2017 e admitido em 31/05/2017⁹, sendo, até então, o único incidente admitido.

O TRF-1 afetou à Corte Especial a competência para julgamento do incidente quando a matéria for constitucional ou envolver competências de mais de uma seção especializada e, às seções especializadas, nas demais matérias de acordo com a competência de cada seção.

A Corte em tela, de acordo com seu Regimento Interno (arts 357 e seguintes), pendeu para o sistema da causa-piloto, ou seja, apenas na medida do possível.

Tal conclusão advém da determinação, já presente no CPC, de que o órgão competente julgará igualmente o processo pendente, se oriundo de recurso ou processo pendente de julgamento na Corte, na mesma sessão. Ainda, a norma interna repete o CPC e determina o apensamento do incidente ao processo pendente, seja uma ação originária, seja um processo em fase recursal ou devolvido por força de remessa necessária.

Ademais, em reforço à adoção do modelo da causa-piloto, o Regimento estabelece que o incidente será distribuído por prevenção ao relator do processo pendente.

Portanto, fica claro que o desejo do Julgador do TRF da 1ª Região é que a discussão da questão jurídica seja “pilotada” a partir do julgamento do caso concreto (seja uma ação originária, seja um processo em fase recursal ou devolvido por força de remessa necessária). Tanto é que determina a

9 0008087-81.2017.4.01.0000.

prevenção do Relator do processo pendente para relatar o IRDR e, ainda, determina o julgamento do caso concreto na mesma sessão.

Contudo, o próprio Regimento Interno abre, excepcionalmente, caminhos para um IRDR destacado de um processo pendente, ou seja, na forma do procedimento-modelo. O Regimento permite a escolha do Relator do incidente livremente, sem prevenção, por sorteio, caso não haja processo pendente na seção especializada ou Corte Especial.

Ademais, a determinação de julgamento conjunto do incidente e processo pendente, na mesma sessão, só ocorrerá quando possível, ou seja, quando houver, de fato, um processo pendente no âmbito do órgão competente para julgar o IRDR. Inexistindo a reunião do incidente com um processo pendente, aquele seguirá seu curso e terá seu julgamento exclusivamente sobre a questão jurídica, em abstrato, independentemente de julgamento de caso concreto.

Portanto, o TRF-1 segue a regra geral de adotar o regime de causa-piloto quando e se possível, ou seja, se oriundo de recurso ou processo pendente de julgamento no órgão competente para julgamento do incidente.

No único incidente admitido, o IRDR foi proposto pelo juiz de piso, num mandado de segurança acerca da possibilidade de auditores fiscais/conselheiros participar de julgamento de recursos administrativos no CARF em virtude do recebimento do “bônus de eficiência e produtividade na atividade tributária e aduaneira” instituído pela Medida Provisória 765/2016.

Analisados os demais requisitos de admissibilidade, o incidente foi admitido e vinculado ao primeiro processo pendente de análise na Seção sobre a matéria, qual seja, um agravo de instrumento.

Aqui vale uma consideração sobre a *ratio* do regime da causa-piloto. Ora, o propósito da técnica da causa-piloto é, na análise do mérito da questão jurídica, o caso concreto guiar as discussões para, daí, decidir-se a questão jurídica de forma menos abstrata.

O CPC não limitou a natureza do processo pendente, a “causa-piloto”. Assim, pode ser um processo originário, um conflito de competência ou qualquer processo que esteja no Tribunal em função de remessa necessária ou recurso, até mesmo um agravo de instrumento.

Será, contudo, que um agravo de instrumento pode ser uma boa “causa-piloto”? O inconveniente de adotar um agravo de instrumento como causa-piloto é que, na maioria das vezes, o agravo será de decisão que tratou de tutela de urgência, ou seja, dentro de um contexto de cognição não exauriente, em regra *initio litis*.

Assim, ao se vincular um IRDR, com objetivo de formar um precedente obrigatório, ao julgamento de um agravo de instrumento

como “causa-piloto”, há risco de que o debate não tenha o aprofundamento necessário à legitimação do precedente obrigatório, ainda que estejamos falando de uma questão jurídica, ou seja, matéria exclusivamente de direito.

Em resumo, vê-se que o TRF-1 adota como regra geral o regime da causa-piloto. Contudo, nas situações em que não é possível seguir tal modelo, seu regimento viabiliza o prosseguimento do IRDR por meio de acordo com o regime da causa-modelo.

Resgatando as provocações anteriormente propostas, considerando a *prevalência* do regime da causa-piloto, podemos responder que, no âmbito do TRF-1:

- a) É possível propor IRDR sem causa pendente que contenha a questão jurídica repetitiva no Tribunal;
- b) Não há precedente sobre IRDR de matéria objeto de juizados especiais, embora a doutrina aquiesça com tal cabimento;
- c) O Relator do IRDR deve ser, em regra, o próprio Relator do processo pendente, salvo se não houver processo com a mesma questão jurídica pendente no órgão competente para julgamento do IRDR;
- d) Julga-se a lide em concreto e o incidente, igualmente, sem estabelecer ordem, mas na mesma sessão; ou somente a questão jurídica em abstrato, quando não for possível vincular IRDR a processo pendente sobre a questão jurídica repetitiva.

Passemos ao exame da posição do TRF da 2ª Região.

3.2 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO

O TRF da 2ª Região, a despeito de inúmeros IRDRs propostos, também só tem, até agora, um único incidente admitido¹⁰.

Assim como o tribunal anteriormente escrutinado, afetou à Corte Especial a competência para julgamento do incidente quando a matéria for constitucional ou envolver competências de mais de uma seção especializada e, às seções especializadas, nas demais matérias de acordo com a competência de cada seção.

O TRF-2 foi explícito ao adotar o regime da causa-piloto. Seu Regimento Interno, no parágrafo único do art. 112-B, determina que, após julgar o incidente e fixar a tese jurídica, o órgão julgador julgará o

10 0004491-96.2016.4.02.0000

recurso, a remessa necessária ou o processo de competência originária de onde adveio o incidente.

O Regimento não trata de regra de prevenção do relator do processo pendente para relatar o IRDR. A questão foi enfrentada no primeiro IRDR.

Sem maiores discussões sobre violação ao juízo natural ou da *perpetuatio jurisdictionis*, o relator do IRDR determinou para si a redistribuição do processo pendente, no caso um conflito e competência, que, inclusive, estava no âmbito de outra Seção¹¹.

Assim, a norma processual tal como aplicada no âmbito da Corte Carioca revela uma forte propensão ao regime da causa-piloto.

Do que se depreende do primeiro IRDR admitido no TRF-2, retomando as provocações anteriormente propostas, podemos responder que, no âmbito do referido Tribunal:

- a) Não é possível propor IRDR sem causa pendente que contenha a questão jurídica repetitiva no Tribunal;
- b) Não há precedente sobre IRDR de matéria objeto de juizados especiais, embora a doutrina aquiesça com tal cabimento;
- c) O Relator do IRDR deve ser, em regra, Relator do processo pendente. Não o sendo, será determina a redistribuição do processo pendente ao relator do IRDR;
- d) Julga-se o incidente e, após, a lide em concreto.

Passemos ao exame da posição do TRF da 3ª Região.

3.3 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 3ª REGIÃO

O TRF da 3ª Região limitou-se a tratar em seu Regimento da competência interna para julgamento do incidente, sem, contudo, enfrentar a questão do modelo de processamento do IRDR.

Seu único IRDR¹² foi admitido em 08/02/2017, tendo como questão jurídica “o redirecionamento de execução de crédito tributário da pessoa

11 2.6) Expeça-se ofício à DIDRA para que proceda à redistribuição do processo do qual se originou o presente Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (conflito de competência nº 0004214-80.2016.4.02.0000), consoante os termos parágrafo único do artigo 978 do Código de Processo Civil de 2015 (“O órgão colegiado incumbido de julgar o incidente e de fixar a tese jurídica julgará igualmente o recurso, a remessa necessária ou o processo de competência originária de onde se originou o incidente”).

12 0017610-97.2016.4.03.0000

jurídica para os sócios dar-se-ia nos próprios autos da execução fiscal ou em sede de incidente de desconsideração da personalidade jurídica.”

O IRDR em comento não permite maiores ilações acerca do regime adotado. O incidente deu-se no bojo de agravo de instrumento. O IRDR foi distribuído ao seu Relator no âmbito da Corte Especial, ao passo que o Agravo de Instrumento permaneceu com seu Relator originário, na Turma competente.

O Relator do Agravo de Instrumento, por seu turno, determinou a suspensão do processamento do recurso, com base no art. 313, IV, do CPC, ou seja, em função da admissão de IRDR.¹³

Portanto, a lacuna do Regimento Interno somado ao modo como vem sendo processado o pioneiro IRDR não deixam claro, na fase atual, se o julgamento ocorrerá tão somente da questão jurídica, sem o julgamento da questão em concreto.

Ao que parece, diante da permanência do Agravo de Instrumento na turma originária, considerando ainda a ausência de prevenção do Relator do Agravo de Instrumento para relatar o incidente, este será julgado conforme o regime da causa-modelo.

Do que se depreende do primeiro IRDR admitido no TRF-3, retomando as provocações anteriormente propostas, ainda que não haja clareza no panorama daquele Tribunal quanto ao regime de processamento de IRDR:

- a) Seria possível propor IRDR sem causa pendente que contenha a questão jurídica repetitiva no Tribunal;
- b) Não há precedente sobre IRDR de matéria objeto de juizados especiais, embora a doutrina aquiesça com tal cabimento;
- c) O Relator é definido por sorteio, sem regra de prevenção.
- d) Ao que parece, o incidente será julgado no órgão competente sem preocupação com a lide em concreto, que permanece no órgão originariamente em que foi distribuído, ainda que suspenso com base no art. 313, IV, do CPC.

Passemos ao exame da posição do TRF da 4ª Região.

13 “À vista da admissão do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas nº 0017610.97-2016.403.0000 pelo Órgão Especial desta corte, suspendo o curso do processo, nos termos do disposto no artigo 313, inciso IV, do Código de Processo Civil. Anote-se no sistema eletrônico de acompanhamento processual.”

3.4 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 4ª REGIÃO

O TRF-4 tratou de regular com mais detalhamento o processamento de seus IRDRs, claramente adotando o regime da causa-piloto.

O Regimento Interno determina que, admitido o incidente, o órgão colegiado delimitará a tese jurídica a ser apreciada, afetando o processo pendente que deu origem ao pedido de instauração do IRDR. Quando a instauração do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas decorrer de recurso, remessa necessária ou de ação originária que tramitam no Tribunal, o Relator será mantido no incidente.

A norma interna preceitua ainda que instruído e processado o incidente, o Relator pedirá dia para julgamento, apresentando voto para fixar a tese jurídica a ser aplicada aos demais processos que tratem da mesma questão.

Para que não fique dúvida, o regimento exige que “fixada a tese jurídica o órgão julgador passará ao exame do recurso, da remessa necessária ou do processo de competência originária do qual originou-se o incidente.

Com riqueza de regulamentação e segurança jurídica, não por acaso o TRF-4 é o Tribunal Federal com mais IRDRs propostos, admitidos e até mesmo julgado. Aqui o instituto encontrou um ambiente fértil para seu desenvolvimento.

O TRF-4 também inaugurou o entendimento de ser possível a instauração do novel instituto a partir de processos que tramitam nos juizados especiais.¹⁴ Aqui, excepcionalmente, pela impossibilidade de o

14 PROCESSUAL CIVIL. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS-IRDR. TESE JURÍDICA QUE REFLETE EM MAIS DE UMA SEÇÃO (ART. 18, V, DO REGIMENTO INTERNO). COMPETÊNCIA DA CORTE ESPECIAL. DEFLAGRAÇÃO DO INCIDENTE A PARTIR DE PROCESSO QUE TRAMITA NOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS. POSSIBILIDADE. RESSALVA DE ENTENDIMENTO PESSOAL DO RELATOR. CONHECIMENTO DO INCIDENTE. DEFINIÇÃO DA TESE A SER APRECIADA, QUE É ATINENTE À COMPETÊNCIA DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS. - Requerida a instauração do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas acerca de tese jurídica que compreende matéria cuja decisão refletirá efeitos em mais de uma Seção, a competência é da Corte Especial, nos termos do artigo 18, V, do Regimento Interno do TRF4. - Consoante entendimento majoritário da Corte Especial do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, aos dispositivos do CPC que versam sobre o IRDR, em especial os artigos 976, 977, 978 e 985, deve ser conferida interpretação ampliativa. Segundo a posição da doutra maioria, o novo Código de Processo Civil, ao valorizar os precedentes, privilegia a segurança jurídica e estimula a uniformização da interpretação acerca das questões jurídicas. - *Nessa linha, ao conferir ao Tribunal de apelação a competência para decidir o IRDR, com aplicação explícita do resultado do julgamento a todos os processos que tramitam na sua área de jurisdição, inclusive àqueles que tramitam nos Juizados Especiais do respectivo Estado ou Região, o CPC, no mínimo implicitamente, admitiu que os incidentes sejam instaurados a partir de processos que tramitam nos juizados especiais.* - Assim, demonstrada a efetiva repetição de processos que contêm controvérsia sobre a mesma questão, que é unicamente de direito, e presente risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica, deve o incidente ser conhecido. - Conhecido o incidente, define-se que a questão jurídica a ser apreciada é a seguinte: na definição do valor a ser considerado para deliberação sobre a competência dos Juizados Especiais Federais, inclusive para efeito de renúncia, algum montante representado por parcelas vincendas deve ser somado ao montante representado pelas parcelas vencidas? (TRF4, Corte Especial, Rel. Des. Federal Ricardo Teixeira do Valle Pereira, julgado em 22/09/2016).

órgão do Tribunal julgar o caso concreto, que compete ao juiz de piso ou turma Recursal, estamos diante de um procedimento-modelo.

Resgatando as provocações anteriormente propostas, podemos responder que, no âmbito do TRF-4:

- a) Mesmo tendo como regra o regime da causa-piloto, seria possível propor IRDR sem causa pendente no TRF-4 que contenha a questão jurídica repetitiva no Tribunal, como acontece no caso de questões jurídicas sob apreciação dos Juizados Especiais ou Turmas Recursais vinculados ao Tribunal;
- b) É possível a propositura de IRDR em matéria de competência de Juizado, situação em que estaremos diante de uma causa-modelo.
- c) O Relator é definido por prevenção, caso o IRDR seja oriundo de recurso, remessa necessário ou processo originário. Do contrário, será por sorteio.
- d) O tribunal segue o regime da causa-piloto. Assim, julgada a tese jurídica em abstrato, passa-se em seguida ao exame do caso concreto. Excepcionalmente, como nos casos de processos oriundos de Juizados, o julgamento limita-se à questão jurídica objeto do incidente.

Passemos ao exame da posição do TRF da 5ª Região.

3.5 TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 5ª REGIÃO

O Regimento Interno do TRF-5 determinou que o julgamento do incidente caberá ao Plenário que, além de apreciar o incidente e fixar a tese jurídica, julgará igualmente o recurso, a remessa necessária ou o processo de competência originária de onde se originou o incidente.

Ocorre que o Regimento Interno, diferentemente de outros Tribunais, não tratou de como se dará, na prática, a reunião entre o processo pendente (causa-piloto) e o incidente. Aqui não há prevenção do relator da causa pendente para relatar o IRDR. A distribuição é simplesmente por sorteio.

Essa questão, contudo, foi enfrentada pelo relator do primeiro IRDR que, sorteado para relatá-lo, não tinha, em seu acervo, nenhum processo pendente (em fase recursal, por remessa necessária ou ação originária).

Assim sendo, não hesitou em estabelecer que aquele IRDR, pelas circunstâncias do caso, tramitaria apenas para análise da questão jurídica, em abstrato, ou seja, conforme o regime da causa-modelo.

Segundo o Relator Des. Roberto Machado¹⁵:

Como este incidente foi-me distribuído sem que haja sido selecionado um processo em trâmite no Tribunal, este órgão Plenário deve ser responsável apenas pela fixação da tese jurídica, a ser aplicada nos casos concretos em trâmite na área de sua jurisdição (causa-modelo). A propósito, penso que razão assiste ao professor Joaquim Felipe Spadoni quando leciona:[...]

Portanto, tal processo permite admitir que o TRF-5 adota um regime *predominantemente* de causa-piloto, pelo qual, tendo o relator do IRDR em seu acervo processo pendente contendo a questão jurídica objeto do incidente, correrá como causa-piloto. Do contrário, como no caso mencionado, o IRDR tramitará conforme causa-modelo.

Resgatando as provocações anteriormente propostas, podemos responder que, no âmbito do TRF-5:

- a) Seria possível propor IRDR sem causa que contenha a questão jurídica repetitiva no Tribunal;
- b) Não há precedente sobre IRDR de matéria objeto de juizados especiais, embora a doutrina aquiesça com tal cabimento;
- c) O Relator é definido livremente por sorteio. Caso tenha processo que contenha a questão jurídica objeto do incidente em seu acervo, julgará igualmente o processo de onde se originou o incidente. Caso contrário, o relator conduzirá o julgamento do IRDR sob regime da causa-modelo.

Eis, portanto, o atual panorama acerca dos regimes de processamento e julgamento de IRDR nos cinco Tribunais Federais Regionais.

4 CONCLUSÃO

O IRDR apresenta-se como grande aposta do sistema processual para a gestão e julgamento eficientes de demandas repetitivas. Por meio do incidente os Tribunais podem: 1) administrar o processamento pulverizado de demandas

15 PROCESSO: 08045758020164050000, IRDR/SE, DESEMBARGADOR FEDERAL ROBERTO MACHADO, Pleno, JULGAMENTO: 27/10/2016

massificadas em estoque; 2) julgá-las mediante uma técnica processual econômica e eficiente; 3) formar precedentes vinculantes para a solução dos casos presente e futuros.

A Justiça Federal sofreu particularmente com a multiplicação de demandas judiciais congêneres, em especial por conta das profundas reformas administrativas e malfadados planos econômicos empreendidos ao longo dos anos 90. Ademais, dada sua competência, uma grande quantidade de novas demandas massificadas se apresentam rotineiramente. Logo, o IRDR desperta destacado interesse na órbita da jurisdição federal como a ferramenta capaz de gerir e julgar tais processos de forma econômica e eficiente.

Numa microcomparação dos sistemas processuais relevantes que adotam técnicas para solução de processos repetitivos, há dois sistemas possíveis: regime da causa-modelo (simbolizado pelo *Musteverfahren* do direito processual alemão) e regime da causa-piloto (*Pilotverfahren*, a exemplo do *Testprozess* do direito processual austríaco).

O IRDR, tal como previsto no CPC e tal como vem sendo tratado nos TRFs, não adotou puramente nenhum dos sistemas conhecidos. Mais uma vez, como típico no Direito Brasileiro, desenvolvemos um modelo próprio, um *tertium genus* procedimental para solução de demandas de massa.

Garantidamente não é causa-modelo (*Musterverfahren*), pois o CPC e os Tribunais buscam, sempre que possível, o julgamento concomitante do processo pendente. Alguns TRFs, por exemplo, determinam a prevenção do relator do processo pendente para relatar o incidente (TRFs 1º e 4ª), ou determinam a redistribuição do processo pendente ao relator do IRDR (TRF2).

Garantidamente não é causa-piloto, pois o CPC permite “vida própria” ao incidente em caso de desistência do caso concreto adjacente. Ademais, reconhecendo-se a possibilidade de IRDR em matéria de juizados, por óbvio, o Tribunal jugará a questão jurídica sem julgar o caso concreto, sobre o qual falece competência.

Assim, reconhece-se dos regimentos internos e das primeiras decisões sobre admissão de IRDRs ausência de uniformidade, com uma tendência à adoção de um modelo *predominantemente* de causa-piloto, como já era da nossa tradição ao tempo das primeiras modificações no regime de processamento de RESP e RE, com determinação da escolha de recursos “representativos da controvérsia”.

Os Tribunais Regionais Federais, como o TRF4, mais explícitos quanto à adoção do regime da causa-piloto, reconhecem, contudo, a impossibilidade de seguir tal modelo em todas as situações, hipóteses em que adotam no processamento do incidente o regime da causa-modelo.

Daí a regra geral nos Tribunais Regionais Federais de existir apenas uma *predominância* do regime da causa-piloto, coexistindo com o procedimento-modelo, quando necessário.

REFERÊNCIAS

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. *Efetividade do Processo e Técnica Processual*. São Paulo: Malheiros, 2006.

CABRAL, Antônio Passo. A escolha da causa-piloto nos incidentes de resolução de processos repetitivos. In: WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coord.). *Revista de Processo*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 39, v. 231, maio 2014.

CAVALVANTI, Marcos de Araujo. *Incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR)*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

CUNHA, Leonardo José Carneiro. Anotações sobre o incidente de resolução de demandas repetitivas previsto no projeto do novo Código de Processo Civil. *Revista de Processo*, São Paulo: RT, v. 193, mar. 2011,

_____. *A Fazenda Pública em juízo*. São Paulo: Forense, 2015.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Técnica Processual e Tutela dos Direitos*. São Paulo: RT, 2004.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Manual de Direito Processual Civil - Volume único*, Salvador: Jus Podvim. 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* (org.). *Novas tendências do Processo Civil*. Salvador: JusPodivm, 2013.

PINTO, Luís Filipe Marques Porto Sá. Técnicas de tratamento macromolecular dos litígios: tendência de coletivização da tutela processual civil. *Revista de Processo*, São Paulo: Revista dos Tribunais, ano 39, v. 219, maio 2013.

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

TESHEINER, José Maria Rosa; VIAFORE, Daniele. O incidente de resolução de demandas repetitivas no novo Código de Processo Civil. *Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro*, Belo Horizonte, ano 23, n. 91, p. 171-224, jul./set. 2015.