
APLICAÇÕES ATUAIS E POTENCIALIDADES DO IRDR PARA O APRIMORAMENTO DA DEFESA JUDICIAL DA UNIÃO CURRENT

*APPLICATIONS AND POTENTIAL OF IRDR FOR THE
ENHANCEMENT OF UNION JUDICIAL DEFENSE*

*Roberto de Aragão Ribeiro Rodrigues
Doutor em Direito Processual pela UERJ
Professor de Direito Processual Civil do IBMEC-RJ
Advogado da União
Atualmente no cargo de Subprocurador-Regional da União – 2ª Região.*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Hipótese em que a Mera Admissão do IRDR Pode, Por Si Só, Trazer Benefícios à Defesa Judicial da União; 2 Hipótese em Que o Julgamento do IRDR Exaure a Controvérsia Jurídica de Interesse da União; 3 Hipótese em que o Entendimento Fixado no IRDR Fortalece a Posição da AGU no STJ; 4 A Potencialidade: Convergência Entre o IRDR e o Instituto da Transação Por Adesão Previsto no Art. 35 da Lei n.º 13.140/2015; Referências.

RESUMO: O artigo tem por objeto a análise das possibilidades de racionalização da defesa da União em juízo por intermédio do manejo do incidente de resolução de demandas repetitivas – IRDR, previsto no CPC/2015.

PALAVRAS-CHAVE: Processo Civil. Ações Repetitivas. IRDR. Aprimoramento da Defesa Judicial da União.

ABSTRACT: The purpose of this article is to analyze the possibilities of rationalizing the defense of the Union in court through the handling of the incident of resolution of repetitive demands - IRDR, foreseen in CPC/2015.

KEYWORDS: Civil Proceedings. Repetitive Actions. IRDR. Improvement of the Judicial Defense of the Union.

INTRODUÇÃO

O Código de Processo Civil de 2015, ao instituir o incidente de resolução de demandas repetitivas, agregou ao ordenamento jurídico brasileiro interessante instrumento para o microsistema de gestão e julgamento de causas repetitivas, visando assegurar-lhes tratamento prioritário, adequado e racional.¹

O incidente de resolução de demandas repetitivas consiste em mecanismo que se destina, precipuamente, à tutela coletivizada de direitos individuais homogêneos,² mas sem a exigência de um legitimado extraordinário, que se faz presente nas ações coletivas, há muito já empregadas no Brasil.³

Com assumida inspiração do legislador brasileiro no procedimento-modelo alemão (*Musterverfahren*),⁴ pode-se dizer que o incidente reproduz, já na segunda instância, a lógica que rege o julgamento por amostragem dos recursos excepcionais repetitivos.⁵

A fixação de uma tese jurídica acerca de questão de direito material ou processual em momento antecipado, ainda nos tribunais de apelação, é, ao mesmo tempo, a grande vantagem do instituto e o seu maior óbice no que diz respeito especificamente à racionalização da defesa judicial da União, cujos temas, naturalmente, transcendem, em regra, a área de jurisdição dos Tribunais Regionais Federais.

- 1 DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis, incidentes de competência originária de tribunal.*/Fredie Didier Jr., Leonardo Carneiro da Cunha. 13. ed. v. 3, reformada. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 590; 644.
- 2 MARINONI, Luiz Guilherme. Incidente de resolução de demandas repetitivas e recursos repetitivos: entre precedente, coisa julgada sobre questão, direito subjetivo ao recurso especial e direito fundamental de participar. *Revista dos Tribunais*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 962, dez. 2015. p. 131-151. Antonio do Passo Cabral registra, com acerto, que o IRDR possui escopo mais amplo que o das ações coletivas que tenham por objeto a tutela de direitos individuais homogêneos, uma vez que pode ter por objeto, por exemplo, a definição de uma controvérsia de índole estritamente processual. CABRAL, Antonio do Passo. CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. Coordenação Antonio do Passo Cabral, Ronaldo Cramer. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 976.
- 3 RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos. O incidente de resolução de demandas repetitivas e sua legitimidade. In: ROSSI, Fernando et al. (Coord.). *O futuro do processo civil no Brasil: uma análise crítica ao Projeto do Novo CPC*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 433-443, 435.
- 4 A Exposição de Motivos do novo CPC deixa clara tal inspiração na seguinte passagem: “Com os mesmos objetivos, criou-se, com inspiração no direito alemão, o já referido incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, que consiste na identificação de processos que contenham a mesma questão de direito, que estejam ainda no primeiro grau de jurisdição, para decisão conjunta.” BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil. Código de Processo Civil: anteprojeto/Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil. – Brasília: Senado Federal, Presidência, 2010. p. 21.
- 5 MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 4. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 299.

O objetivo deste artigo consiste justamente em procurar apontar as potencialidades do IRDR para a racionalização da defesa judicial da União a despeito dessa dificuldade, além de identificar os casos em que a aplicação do instituto já apresenta benefícios.

Como o título está a indicar, não se buscará delinear um perfil teórico completo do IRDR,⁶ mas tão somente proceder à análise de tais hipóteses, com foco no aprimoramento da defesa da União em juízo.

Serão expostos nos itens a seguir os casos nos quais, por razões absolutamente diversas, o mecanismo do IRDR já traz ou pode vir a trazer incontestemente utilidade para a racionalização da atuação dos Membros da AGU em ações isomórficas.

1 HIPÓTESE EM QUE A MERA ADMISSÃO DO IRDR PODE, POR SI SÓ, TRAZER BENEFÍCIOS À DEFESA JUDICIAL DA UNIÃO

O incidente de resolução de demandas repetitivas, previsto nos artigos 976 a 987 do CPC, tem por principal escopo promover uma superior concretização dos princípios constitucionais da isonomia, da segurança jurídica e da duração razoável dos processos.⁷

Para atingir tais objetivos, o CPC dispõe de forma expressa que o incidente será cabível quando houver, cumulativamente, efetiva repetição de ações que contenham controvérsia sobre idêntica questão de direito e haja risco de ofensa aos princípios da isonomia e à segurança jurídica.⁸

Neste sentido, dispõe o art. 982, I, do Código que, uma vez admitido o incidente, o relator *deverá* suspender *todos* os processos pendentes, individuais e coletivos, que tramitem no Estado ou Região, a depender do trâmite perante a justiça estadual ou federal, respectivamente.⁹

6 A análise completa do IRDR, que extrapola os limites deste artigo, foi empreendida em: RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. *Precedente formado em casos repetitivos: eficácia, issue preclusion e as teses jurídicas prejudiciais*. Curitiba: Juruá, 2017. p. 171-190. MENDES, Aloisio Gonçalves de Castro. RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. Reflexões sobre o incidente de resolução de demandas repetitivas previsto no Projeto de novo Código de Processo Civil. *Revista de Processo*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. v. 211, p. 191-207. Como obra de referência no tema, vide TEMER, Sofia. *Incidente de resolução de demandas repetitivas*. Salvador: Juspodivm, 2016.

7 RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. *Precedente formado em casos repetitivos: eficácia, issue preclusion e as teses jurídicas prejudiciais*. Curitiba: Juruá, 2017. p. 211-229.

8 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.
[...].

9 Neste sentido é o Enunciado do Fórum Permanente de Processualistas Civis - FPPC n.º 92: “A suspensão de processos prevista neste dispositivo é consequência da admissão do incidente de resolução de demandas repetitivas e não depende da demonstração dos requisitos para a tutela de urgência.”

Com bem destaca Ravi Peixoto, tal suspensão tem caráter obrigatório e consiste em efeito automático da simples admissão do incidente, não havendo possibilidade de instauração de IRDR sem que haja a suspensão de *todos* os processos.¹⁰

É justamente nesta suspensão dos processos que tramitam em uma das cinco Regiões da Justiça Federal que reside a primeira vantagem da instauração do incidente para a União.

Com efeito, a suspensão de centenas ou mesmo milhares de ações com idêntico objeto permite a racionalização do trabalho dos Membros da AGU, assim como possibilita a concentração de esforços estratégicos no caso que representa a controvérsia jurídica central comum à multiplicidade de processos perante o respectivo Tribunal Regional Federal.

Trata-se, pois, de indiscutível vantagem sob o viés da racionalização, gestão e estratégia processual, independentemente do teor favorável ou desfavorável do julgamento do mérito

2 HIPÓTESE EM QUE O JULGAMENTO DO IRDR EXAURE A CONTROVÉRSIA JURÍDICA DE INTERESSE DA UNIÃO

A possibilidade de utilização do incidente merecedora de análise neste tópico refere-se aos casos residuais nos quais a questão jurídica central objeto de uma pluralidade de ações massificadas cinge-se aos limites de jurisdição de uma Região da Justiça Federal.

Registre-se que, no âmbito da Justiça Estadual, haverá a fixação de uma tese jurídica que deverá ser necessariamente observada pelos magistrados de primeira instância, nos termos do inciso IV, do art. 927, do CPC. A fixação desta tese nos limites da jurisdição de um Estado possuirá o condão de racionalizar a atividade judicante do Tribunal de Justiça e, por via de consequência, otimizará a atuação da Procuradoria daquele Estado, cumprindo, assim, a finalidade do IRDR

Tal não ocorrerá, entretanto, em âmbito nacional, uma vez que, via de regra, as questões jurídicas comuns a uma pluralidade de processos judiciais enfrentadas pela Advocacia-Geral da União normalmente transcendem os limites da jurisdição de um dos cinco Tribunais Regionais Federais. É o que se passa, por exemplo, com as questões relativas a gratificações de servidores públicos federais, discussões relativas a tributos federais etc.

Há hipóteses, no entanto, em que a questão jurídica firmada no IRDR pode se limitar a uma ou apenas algumas determinadas regiões.

10 PEIXOTO, Ravi. *O IRDR e a suspensão de processos*. Empório do Direito. Publicado em: 18 jul. 2017. Disponível em: <<http://emporiiododireito.com.br/o-irdr-e-a-suspensao-de-processos-por-ravi-peixoto/>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

É o que se passa, por exemplo, com a discussão acerca da indenização por trabalho em localidade estratégica (adicional de fronteira) devido a servidores públicos federais, nos termos da Lei n.º 12.855/2013, cujo IRDR fora admitido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª e que atualmente se encontra suspenso em virtude do Recurso Especial Repetitivo n.º 1.617.086/PR.¹¹

A despeito de extrapolar os limites jurisdicionais do TRF da 4ª Região, o tema não é de interesse em todo o território nacional, visto que naturalmente não tramitam ações com tal objeto na 2ª Região da Justiça Federal.

3 HIPÓTESE EM QUE O ENTENDIMENTO FIXADO NO IRDR FORTALECE A POSIÇÃO DA AGU NO STJ

Casos há em que o julgamento do IRDR pode vir a “pavimentar” a construção de uma tese jurídica favorável à União no Superior Tribunal de Justiça.

Tome-se por exemplo a controvérsia quanto à obrigatoriedade de manutenção de simuladores de direção veicular por parte de autoescolas.

A Advocacia-Geral da União conseguiu, junto ao Superior Tribunal de Justiça, suspender a tramitação de todos os processos que discutem a imprescindibilidade de interessados em obter a Carteira Nacional de Habilitação (CNH) submeterem-se a aulas em tais simuladores.¹²

A AGU, assim como qualquer outra parte que litigue em âmbito nacional, tenderá a adotar como estratégia processual em tais casos a instauração de IRDR no Tribunal que se mostrar mais receptivo ao acolhimento de sua tese.

Cabe ressaltar, desde já, que a regra inserta no parágrafo 4º do art. 976 dispõe sobre a impossibilidade de instauração do incidente de

11 BRASIL. *Superior Tribunal de Justiça*. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=72267152&num_registro=201601986614&data=20170515&tipo=51&formato=PDF>. Acesso em: 23 jul. 2017.

12 A solicitação foi feita após os Advogados da União identificarem a existência de pelo menos 490 ações na Justiça Federal questionando a legalidade da exigência, prevista na resolução nº 543/2015 do Conselho Nacional de Trânsito (Contran). Como decisões divergentes sobre o tema vinham sendo proferidas, a AGU alertou para a necessidade de dar segurança jurídica ao tema e pediu para que fosse suspenso o andamento de todos os processos até que o próprio STJ ou o Supremo Tribunal Federal (STF) julguem em definitivo a questão. O pedido de suspensão foi possibilitado pela instauração de Incidente de Demandas Repetitivas no Tribunal Regional Federal da 4ª Região. Ele foi feito pelo Departamento de Serviço Público da Procuradoria-Geral da União em conjunto com o Núcleo de Atuação Estratégica em Casos Repetitivos (Nucre). Ambos são unidades da Procuradoria-Geral da União, órgão da AGU. O presidente da Comissão Gestora de Precedentes do STJ, ministro Paulo de Tarso Sanseverino, acolheu liminar o pedido, reconhecendo que a questão é de “excepcional interesse público”. BRASIL. Advocacia-Geral da União. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/569395>. Acesso em: 27 jun 2017.

resolução de demandas repetitivas quando um tribunal superior já tiver afetado recurso para a definição daquela questão jurídica repetitiva.

A racionalidade deste dispositivo converge com o escopo central do Código de buscar promover a mais ampla e eficaz uniformização da jurisprudência.

Com efeito, não haveria o menor sentido proceder-se à admissibilidade do incidente em um tribunal de segunda instância quando a questão jurídica pendente de definição se encontrar na iminência de pacificação por um tribunal superior, com jurisdição em todo território nacional.

Constatados os requisitos estabelecidos nos incisos I e II do artigo 976 e instaurado o incidente, desloca-se o julgamento da questão de direito material ou processual repetitiva ao órgão do tribunal de justiça ou tribunal regional federal responsável pela uniformização de jurisprudência, nos termos do artigo 978.¹³

Verifica-se, portanto, a “cisão da cognição judicial”,¹⁴ já que aquelas ações, individuais ou coletivas em trâmite ainda perante a primeira instância, são suspensas até que venha a ser proferida pelo tribunal de segundo grau a decisão sobre a questão jurídica comum controvertida.¹⁵

O artigo 982, em seu parágrafo 3º, traz importante regra no sentido de que qualquer legitimado elencado no rol do artigo 977 tenha a faculdade de requerer ao tribunal competente para conhecer de 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, inicialmente restrita a um estado da federação ou região, no caso da justiça federal.¹⁶

13 Art. 978. O julgamento do incidente caberá ao órgão indicado pelo regimento interno dentre aqueles responsáveis pela uniformização de jurisprudência do tribunal.

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.

14 “Como o próprio nome informa se trata de uma técnica introduzida com a finalidade de auxiliar no dimensionamento da litigiosidade repetitiva mediante uma cisão da cognição através do “procedimento-modelo” ou “procedimento-padrão”, ou seja, um incidente no qual “são apreciadas somente questões comuns a todos os casos similares, deixando a decisão de cada caso concreto para o juízo do processo originário”, que aplicará o padrão decisório em consonância com as peculiaridades fático-probatórias de cada caso.” NUNES, Dierle José Coelho. O IRDR do novo CPC: este “estranho” que merece ser compreendido. *Revista Justificando*. Disponível em: <<http://justificando.com/2015/02/18/o-irdr-novo-cpc-este-estranho-que-merece-ser-compreendido/>>. Acesso em: 11 jun. 2015.

15 Art. 982. Admitido o incidente, o relator:

I – suspenderá os processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitam no Estado ou na região, conforme o caso;

16 § 3º Visando à garantia da segurança jurídica, 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.

A regra prevista no parágrafo 3º do art. 982 possibilita, naturalmente, a uniformização da jurisprudência em âmbito nacional, já que as questões jurídicas comuns que vierem a ser julgadas pelo STF ou STJ serão aplicáveis a uma multiplicidade de ações em todo o território nacional.

Criou-se, com tal finalidade, no âmbito do STJ, nova categoria processual intitulada *suspensão em incidente de resolução de demandas repetitivas* (art. 271-A, *caput*, do RISTJ).¹⁷

Tal requerimento de suspensão deve ser dirigido ao presidente do respectivo tribunal superior (art. 1.029, §4º, CPC).¹⁸

A suspensão de processos em âmbito nacional foi admitida pelo STJ pela primeira vez por ocasião da análise da suspensão em incidente de resolução de demandas repetitivas n.º 7,¹⁹ e já vem sendo amplamente requerida, com êxito, pela Advocacia-Geral da União.²⁰

O caráter vinculante da tese fixada no IRDR é estabelecido pelo parágrafo 1º do artigo 985, que preconiza o cabimento de reclamação na hipótese de sua não observância.

Diante deste caráter vinculante dos julgamentos proferidos em IRDR, entende-se que a definição da questão jurídica central também traz como consequência o julgamento liminar de improcedência de futuras ações que tenham por objeto pretensão cujo fundamento contrarie a tese jurídica pacificada no tribunal ao qual se vincule o juízo, independentemente da citação do réu.

17 Do sítio do Superior Tribunal de Justiça extrai-se o seguinte esclarecimento acerca dessa nova categoria processual: “Para tramitar esse pedido, o Regimento Interno do Superior Tribunal de Justiça (RISTJ) criou a classe processual suspensão em incidente de resolução de demandas repetitivas (SIRDR), regulamentada pelo art. 271-A do RISTJ, o qual estabelece que o Presidente do Tribunal poderá, “considerando razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, suspender, em decisão fundamentada, todos os processos individuais ou coletivos em curso no território nacional que versem sobre a questão objeto do incidente”. BRASIL. *SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA*. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Processos/Repetitivos-e-IAC/Saiba-mais/Sobre-Suspens%C3%A3o-em-IRDR>. Acesso em 12 ago. 2017.

18 A despeito da previsão no Regimento Interno, o STJ, por intermédio da Portaria n.º 475/2016, delegou tal competência ao Presidente da Comissão Gestora de Precedentes.

19 BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunicac%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/STJ-analisa-primeira-suspens%C3%A3o-em-incidente-de-resolu%C3%A7%C3%A3o-de-demandas-repetitivas>. Acesso em: 23 jul. 2017.

20 A despeito do dispositivo em questão ter estabelecido que apenas o Ministério Público e a Defensoria Pública possuíam legitimidade para requerer a revisão da tese jurídica firmada no incidente, parece ter havido equívoco na remissão legal feita tão somente ao inciso III, do artigo 977, excluindo-se tal possibilidade às partes. TEMER, Sofia. *Incidente de resolução de demandas repetitivas*. Salvador: Ed. Juspodivm, 2016, p. 254. Com efeito, não há o menor sentido em suprimir o direito das partes de requerer a superação ou a revisão da tese jurídica fixada pelo incidente. Melhor seria, portanto, se a remissão do artigo 986 contemplasse os incisos II e III do artigo 977.

Portanto, pode-se concluir que, na hipótese de pedido de suspensão em incidente de resolução de demandas repetitivas, julgado pelo STJ, haverá a pacificação da questão unicamente de direito em todo o território nacional.

Tal regra, no entanto, admitirá exceção, se futuras ações não versarem exclusivamente sobre matéria de direito, ou seja, se for constatada a necessidade de produção de provas acerca dos fatos narrados pelo autor. Em tais hipóteses, evidentemente não será possível o julgamento liminar de improcedência do pedido, sob pena restar caracterizada afronta aos princípios do contraditório e da ampla defesa do réu.

Como “válvula de escape” à cristalização da jurisprudência, o artigo 986 contempla de forma expressa a hipótese de superação do entendimento jurídico firmado no incidente por intermédio da técnica do *overruling*.²¹

Ainda no sentido da superação ou mesmo simples revisão do entendimento firmado pelos tribunais de segunda instância, dispõe o artigo 987 que o julgamento do incidente poderá ser objeto de recurso extraordinário ou especial, os quais serão dotados de efeito suspensivo (parágrafo 1º).

Por fim, seu parágrafo 2º prevê que, apreciado o mérito do recurso, a tese jurídica adotada pelo STF ou pelo STJ será aplicada em território nacional a todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre aquela mesma questão de direito.²²

4 A POTENCIALIDADE: CONVERGÊNCIA ENTRE O IRDR E O INSTITUTO DA TRANSAÇÃO POR ADESÃO PREVISTO NO ART. 35 DA LEI N.º 13.140/2015

Casos há em que a fixação de uma tese jurídica, ainda que *contrária* aos interesses da União pode vir a ser útil, mesmo que evidentemente sob o estrito aspecto da *gestão das ações de massa*.

Com efeito, na hipótese extrema em que não haja a menor possibilidade de reversão de sentenças e acórdãos desfavoráveis ao ente federal, proferidos em processos que versem sobre uma mesma questão jurídica central, é preferível a suspensão de tais ações (conforme já sustentado no item 2) e, como corolário lógico, a sua extinção o quanto antes.

21 Art. 986. A revisão da tese jurídica firmada no incidente far-se-á pelo mesmo tribunal, de ofício ou mediante requerimento dos legitimados mencionados no art. 977, inciso III.

22 Art. 987. Do julgamento do mérito do incidente caberá recurso extraordinário ou especial, conforme o caso. § 1º O recurso tem efeito suspensivo, presumindo-se a repercussão geral de questão constitucional eventualmente discutida.

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

É exatamente da possibilidade de abreviação da existência desses processos que se ocupará o presente tópico.

Nos itens anteriores foram desenvolvidos temas que têm como fundamento a diretriz central do CPC/2015 da busca pela atribuição de força vinculante à jurisprudência.

O objetivo final de se alcançar superior concretude aos princípios constitucionais da isonomia, da segurança jurídica e da duração razoável dos processos pela via da estabilização e do fortalecimento da jurisprudência foi, sem dúvida alguma, um dos motivos determinantes para o advento do novo Código de Processo Civil, tal como restou consignado em sua Exposição de Motivos.²³

Paralelamente a essa grande diretriz, o legislador ordinário teve por mote, também, o estímulo aos meios consensuais de solução dos litígios, como se pode inferir da simples leitura dos artigos 3º e 165 do CPC/2015.

Essa noção de existência de duas diretrizes processuais fundamentais na contemporaneidade, a saber, a de fortalecimento da jurisprudência e a do estímulo aos meios consensuais de solução de conflitos, não tem passado despercebida pela melhor doutrina.²⁴

Alinhada à tendência de incentivo aos meios consensuais de solução de controvérsias, a já chamada “Lei da Mediação”, Lei n.º 13.140, de 26 de junho de 2015, ou seja, praticamente contemporânea à Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015, que instituiu o novo CPC, disciplinou, em seu art. 35, o instituto da transação por adesão.²⁵

23 “Prestigiou-se, seguindo-se direção já abertamente seguida pelo ordenamento jurídico brasileiro, expressado na criação da Súmula Vinculante do Supremo Tribunal Federal (STF) e do regime de julgamento conjunto de recursos especiais e extraordinários repetitivos (que foi mantido e aperfeiçoado) tendência a criar estímulos para que a jurisprudência se uniformize, à luz do que venham a decidir tribunais superiores e até de segundo grau, e se estabilize.” BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil. Código de Processo Civil: anteprojeto/ Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil. – Brasília: Senado Federal, Presidência, 2010, p. 17. Disponível em <<https://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/Anteprojeto.pdf>>. Acesso em: 28 jun 2017.

24 “Em síntese, no que tange à tutela jurisdicional mediante técnicas de adjudicação, o sistema caminha para o controle cada vez mais rigoroso da incongruência, em homenagem à segurança jurídica e à igualdade de tratamento. Ao lado desse fenômeno de padronização, por sua vez, outra tendência contemporânea consiste no estímulo aos modos consensuais de resolução de litígios.” SILVA NETO, Francisco de Barros e. A conciliação em causas repetitivas e a garantia de tratamento isonômico na aplicação das normas. In: *Julgamento de casos repetitivos*. Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha. Salvador: Juspodivm, 2016, pp. 168-169.

25 Art. 35. As controvérsias jurídicas que envolvam a administração pública federal direta, suas autarquias e fundações poderão ser objeto de transação por adesão, com fundamento em:

I - autorização do Advogado-Geral da União, com base na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores; ou

II - parecer do Advogado-Geral da União, aprovado pelo Presidente da República.

§ 1º Os requisitos e as condições da transação por adesão serão definidos em resolução administrativa própria.

§ 2º Ao fazer o pedido de adesão, o interessado deverá juntar prova de atendimento aos requisitos e às condições estabelecidos na resolução administrativa.

O instituto consiste, em síntese, na possibilidade de que as controvérsias entre particulares e entes da Administração Pública venham a ser objeto de transação por adesão, mediante prévia autorização do Advogado-Geral da União, que se baseará na jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal ou de tribunais superiores.

Importante destacar que, por possuir efeitos gerais, com aplicabilidade a todos os casos idênticos, nos termos do parágrafo 3º, a transação por adesão ostenta a grande virtude de zelar pela observância do princípio da impessoalidade, que norteia toda e qualquer atividade do Estado.

Com efeito, tal regra impede a particularização de acordos e, por via de consequência, a concessão de condições mais privilegiadas a determinados indivíduos.

Destaca-se, ainda, a superior adequação do uso conjugado da transação por adesão com os mecanismos processuais de julgamento de casos repetitivos previstos no CPC/2015, dentre os quais se encontra, naturalmente, o IRDR, em comparação com as ações coletivas que tenham por objeto a tutela de direitos individuais homogêneos, em razão das conhecidas dificuldades e delongas na fase de execução destas.²⁶

Isto porque, na transação por adesão, em razão do acordo celebrado, que implica a renúncia, pelo interessado, ao direito sobre o qual se fundamenta a ação ou recurso, nos termos do parágrafo 4º do art. 35, não poderá haver ulterior discussão acerca do *quantum* efetivamente devido.

Urge, portanto, regulamentar, de forma adequada e efetiva, o mecanismo da transação por adesão, a fim de que possa alcançar toda a potencialidade que se extrai da regra inserta no art. 35 da Lei n.º 13.140/2015.

Se o incidente de resolução de demandas repetitivas possui a aptidão de favorecer e racionalizar a gestão de processos repetitivos por parte da União pelas vias expostas nos itens precedentes, remanescem, tal como ocorre com as ações coletivas, os problemas surgidos na fase de execução.

§ 3º A resolução administrativa terá efeitos gerais e será aplicada aos casos idênticos, tempestivamente habilitados mediante pedido de adesão, ainda que solucione apenas parte da controvérsia.

§ 4º A adesão implicará renúncia do interessado ao direito sobre o qual se fundamenta a ação ou o recurso, eventualmente pendentes, de natureza administrativa ou judicial, no que tange aos pontos compreendidos pelo objeto da resolução administrativa.

§ 5º Se o interessado for parte em processo judicial inaugurado por ação coletiva, a renúncia ao direito sobre o qual se fundamenta a ação deverá ser expressa, mediante petição dirigida ao juiz da causa.

§ 6º A formalização de resolução administrativa destinada à transação por adesão não implica a renúncia tácita à prescrição nem sua interrupção ou suspensão.

26 Vide as infindáveis execuções decorrentes de ações coletivas que tiveram por objeto a cobrança do percentual de 28,86% a título de reajuste aos servidores públicos federais civis e militares, concedidos há mais de vinte anos, pelas Lei n.º 8.622/93 e 8.627/93. O dispêndio de tempo em tais execuções, até os dias atuais, evidentemente sobrecarrega e compromete uma atuação mais relevante e estratégica dos Membros da Advocacia-Geral da União.

Sustenta-se, portanto, que, após a devida regulamentação, a transação por adesão, quando conjugada com o IRDR, viabilizará uma potencialização deste mecanismo, visto que eliminará os problemas decorrentes da fase de execução das ações massificadas.

A conjugação desses dois inovadores institutos terá o potencial de trazer significativos ganhos para a racionalização das atividades contenciosas da Advocacia-Geral da União em todo o Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/569395>. Acesso: em 23 jul. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil. *Código de Processo Civil: anteprojeto/Comissão de Juristas Responsável pela Elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil*. – Brasília: Senado Federal, Presidência, 2010.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Disponível em: <http://www.stj.jus.br/sites/STJ/default/pt_BR/Comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/Not%C3%ADcias/STJ-analisa-primeira-suspens%C3%A3o-em-incidente-de-resolu%C3%A7%C3%A3o-de-demandas-repetitivas>. Acesso em: 23 jul. 2017.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. Incidente de resolução de demandas repetitivas no novo CPC. In: ROSSI, Fernando et al. (Coord.). *O futuro do processo civil no Brasil: uma análise crítica ao Projeto do Novo CPC*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis*, incidentes de competência originária de tribunal./Fredie Didier Jr.; Leonardo Carneiro da Cunha, 13 ed. reformada, Salvador: JusPodivm, 2016, v. 3.

MARINONI, Luiz Guilherme. Incidente de resolução de demandas repetitivas e recursos repetitivos: entre precedente, coisa julgada sobre questão, direito subjetivo ao recurso especial e direito fundamental de participar. *Revista dos Tribunais*. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 962, dez. 2015, p. 131-151.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. *Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional*. 4. ed. Revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. Reflexões sobre o incidente de resolução de demandas repetitivas previsto no Projeto de novo Código de Processo Civil. *Revista de Processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, v. 211.

TEMER, Sofia. O incidente de resolução de demandas repetitivas do novo Código de Processo Civil. In: *Novo CPC doutrina selecionada*, v. 6: processos nos tribunais e meios de impugnação às decisões judiciais/coordenador geral, Fredie Didier Jr.; organizadores, Lucas Buril de Macêdo, Ravi Peixoto, Alexandre Freire. Salvador: Juspodivm, 2015.

NUNES, Dierle José Coelho. O IRDR do novo CPC: este “estranho” que merece ser compreendido. *Revista Justificando*. Disponível em: <<http://justificando.com/2015/02/18/o-ir-dr-novo-cpc-este-estranho-que-merece-ser-compreendido/>>. Acesso em: 11 jun 2015.

PEIXOTO, Ravi. O IRDR e a suspensão de processos. *Empório do Direito*. Publicado em 18 jul. 2017. Disponível em: <<http://emporiododireito.com.br/o-ir-dr-e-a-suspensao-de-processos-por-ravi-peixoto/>>. Acesso em: 23 jul. 2017.

RODRIGUES, Marco Antonio dos Santos. O incidente de resolução de demandas repetitivas e sua legitimidade. In: ROSSI, Fernando et al. (Coord.). *O futuro do processo civil no Brasil: uma análise crítica ao Projeto do Novo CPC*. Belo Horizonte: Fórum, 2011, pp. 433-443.

RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. *Precedente formado em casos repetitivos: eficácia, issue preclusion e as teses jurídicas prejudiciais*. Curitiba: Juruá, 2017.

SILVA NETO, Francisco de Barros e. A conciliação em causas repetitivas e a garantia de tratamento isonômico na aplicação das normas. In: *Julgamento de casos repetitivos*. Fredie Didier Jr. e Leonardo Carneiro da Cunha. Salvador: Juspodivm, 2016.

TEMER, Sofia. *Incidente de resolução de demandas repetitivas*. Salvador: Juspodivm, 2016.

