
AS TÉCNICAS DE COLETIVIZAÇÃO DE
JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO
NO CPC/2015 E AS AÇÕES PREVIDENCIÁRIAS
DE MASSA: A QUASE NOVIDADE DA
COLETIVIZAÇÃO DO PROCESSO, A PERDA DE
UMA CHANCE E UM FRACASSO ANUNCIADO

***THE TECHNIQUES OF COLLECTIVIZED JUDGMENT OF BRAZILIAN
EXTRAORDINARY APPEAL (WRIT OF CERTIORARI) IN CIVIL
PROCEDURE CODE OF 2015 AND THE SOCIAL SECURITY
LAWSUITS: THE NEARLY NEW COLLECTIVIZED CIVIL PROCESS,
THE LOSS OF A CHANCE AND AN ANNOUNCED FAILURE***

Dalton Santos Morais

Mestre em direito processual pela Universidade Federal do Espírito Santo, especialista em direito do Estado pela UGF/RIO e em compliance anticorrupção pela Legal, Ethics and Compliance – LEC. Professor de direito constitucional, administrativo e processo civil no Curso de Direito do Centro Universitário FAESA. Professor credenciado de direito constitucional e processo civil da Escola da Advocacia-Geral da União. Procurador Federal - PGF/AGU. Advogado. E-mail: dalton.morais@hotmail.com

SUMÁRIO: Introdução; 1 A evolução do recurso extraordinário: a repercussão geral e a sistemática de recursos repetitivos; 2 As finalidades da repercussão geral e da sistemática de recursos repetitivos; 3 As expectativas frustradas pela continuidade do crescimento de demandas e do tempo de duração do processo...mesmo com a repercussão geral e a sistemática de recursos repetitivos; 4 A oportunidade perdida para a solução única de demandas de massa, especialmente as envolvendo as demandas previdenciárias, com o veto do art. 333 do NCCPC projetado; 5 Conclusões; Referências.

RESUMO: O artigo tem o objetivo de retratar a atual situação do recurso extraordinário no Brasil, especialmente quanto ao possível insucesso das chamadas “técnicas de coletivização de julgamento” adotadas pelo Novo Código de Processo Civil de 2015 para evitar a judicialização e alcançar o célere julgamento de ações (previdenciárias) de massa, ou repetitivas, deixando-se expressa a perda da chance de ter-se coletivizado o processo civil que envolva o Poder Público e os equívocos do veto da Presidenta da República ao art. 333 do projeto de CPC de 2015.

PALAVRAS-CHAVE: Recurso Extraordinário. Ações de Massa (Repetitivas). Técnicas de Coletivização de Julgamento. Código de Processo Civil de 2015. Coletivização do Processo Individual.

ABSTRACT: This article aims to expose the current situation of the extraordinary appeal in the Brazil (brazilian writ of certiorari), specially about the possible failure of nominated “techniques of collectivized judgment” adopted by the Brazilian civil procedure code of 2015 for the purpose to avoid court proceedings and reach the speedy judgment of repetitive court lawsuits involving social security. The article expressed the loss of a chance to make a real collectivization of individual judicial process involving the State in Brazil and the misconception of the President’s veto over article 333 of senate bill to new civil procedure code.

KEYWORDS: Extraordinary Appeal (Writ of Certiorari). Repetitive Court Lawsuits. Techniques of Collectivized Judgment. Civil Procedure Code of 2015. Collectization of Individual Judicial Process.

INTRODUÇÃO

Com a criação da repercussão geral (RG) pela EC 45/2004 (art. 102, § 3º CF/88) e da sua regulação e criação da sistemática de recursos repetitivos (SRR) pela Lei 11.418/2006 (artigos 543-A e 543-B do Código de Processo Civil de 1973 (CPC/73) pretendeu-se estabelecer uma espécie de “filtro” para questões constitucionais relevantes e transcendentais ao mero interesse das partes, permitindo que apenas tais demandas concretas de grande repercussão tivessem acesso ao Supremo Tribunal Federal (STF) e permitisse à Corte o aprimoramento da prestação jurisdicional célere e efetiva devida às questões constitucionais tidas como relevantes para toda a sociedade, aí se incluindo as milhões de demandas judiciais exclusivamente de direito constitucional e previdenciário que envolvem segurados e benefícios da Previdência Social e o Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) e abarrotam todos os Tribunais do País.

Apesar de não ter sido esse o resultado alcançado com a aplicação dos institutos na realidade judicial brasileira, na edição da Lei 13.105, de 16/03/2015, o Código de Processo Civil recém-editado (CPC/2015), insistiu-se na adoção da repercussão geral (RG) e na sistemática de recursos repetitivos (SRR) no recurso extraordinário (RE) como forma de impedir a continuidade da cultura brasileira de ajuizamento de centenas, milhares ou milhões de ações previdenciárias exclusivamente de direito idênticas contra o INSS.

Ou seja, preferimos adotar a vinculação dos precedentes judiciais como instrumento para a racionalização de demandas judiciais contra o Poder Público, tendo-se perdido uma ótima oportunidade de tratar coletivamente tais demandas previdenciárias com o equivocado veto ao art. 333 do Novo Código de Processo Civil projetado (NCPC projetado).

Só o tempo dirá, mas me parece que apostar tantos recursos públicos em técnicas de coletivização do julgamento e na vinculação dos precedentes judiciais, tais como a RG e a SRR no RE e o incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR)¹, como forma de impedir o ajuizamento de centenas, milhares ou milhões de ações previdenciárias exclusivamente de direito idênticas contra o INSS será uma péssima “jogada” para o Estado e a sociedade brasileira, eis que, como demonstra nossa história judicial recente, tais institutos não têm potencial para alcançar tal resultado. Vejamos!

1 Art. 976 e seguintes na Lei 13.105, de 16/03/2015 (NCPC) do mesmo.

1 A EVOLUÇÃO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO: A REPERCUSSÃO GERAL E A SISTEMÁTICA DE RECURSOS REPETITIVOS

Sabidamente, a origem de nosso sistema constitucional republicano, por força das inspirações de Rui Barbosa, sofreu forte influência da construção estadunidense do controle judicial de constitucionalidade, ou seja, do *judicial review*.

Foi por isso que nosso recurso extraordinário (RE) teve origem histórica no *writ of error* norte-americano, ou melhor, no *writ of certiorari*, tendo sido previsto em *terrae brasilis* com a mesma finalidade de seu congênere estadunidense, a sustentação da supremacia da Constituição e a preservação da uniformidade e integridade do direito constitucional a ser aplicado pelos Tribunais e juízes da Federação.

Entretanto, nosso RE, desde sua previsão atual no art. 102, III da Constituição Federal de 1988 (CF/88), veio sendo utilizado ao longo de nossa história como uma espécie de recurso de revisão, pelo qual se pretendeu transformar o Supremo Tribunal Federal (STF) em uma Corte de 3ª ou 4ª instância judicial, na qual se poderia discutir interesses meramente subjetivos das partes, desde que o fundamento ou objeto da pretensão recursal fosse baseada na interpretação de normas constitucionais vigentes.

Essa situação - na qual o RE, de extraordinário, passou a ter apenas o nome - gerou a completa ineficácia e inefetividade da função constitucional que deveria ser desempenhada pelo STF no âmbito do controle concreto e difuso de constitucionalidade brasileiro, eis que, tal como reconhecido pelos seus próprios Ministros², o fácil acesso à Corte para a discussão de questões de interesse meramente subjetivo das partes importou na completa incapacidade da Corte de decidir questões constitucionais relevantes em tempo hábil e, assim, conferir segurança jurídica, previsibilidade e estabilidade ao ordenamento constitucional.

Foi nesse contexto que o STF começou a construir teses eminentemente pretorianas no sentido de uma natureza objetiva do RE, segundo a qual o referido recurso não deveria ser mais utilizado como mero instrumento de perseguição de direitos subjetivos das partes no processo judicial, mas sim como meio constitucionalmente estipulado para a preservação objetiva das normas constitucionais vigentes.

2 "A crise do Supremo Tribunal Federal, que reflete a crise do Judiciário brasileiro, situa-se no controle difuso. A Constituição brasileira é por demais extensa, praticamente todos os ramos do direito estão nela disciplinados, e não existem óbices ao recurso extraordinário. Daí a necessidade de serem instituídos mecanismos capazes de impedir a subida à Corte de recursos sem relevância social e para acabar com a massa inútil de recursos que repetem a mesma tese de direito mais de mil vezes." VELLOSO, Carlos Mário da Silva. O Supremo Tribunal Federal após 1988: em direção a uma Corte Constitucional. p. 196. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. (Org.) *15 anos de Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

O STF passou, então, a adotar reiteradamente essa posição pela natureza objetiva do RE em sua jurisprudência em diversas questões, especialmente no que tange a critérios diferenciados de admissibilidade do referido recurso³ e à ampliação dos efeitos das decisões proferidas pelo STF no âmbito do RE⁴, os quais, em tese deveria ser *inter partes*, por se tratar de controle difuso e concreto de constitucionalidade.

Essa construção pretoriana do STF acerca da natureza objetiva do RE permitiu que a Corte possuísse capital político suficiente para pressionar os legisladores ordinário e constituinte a produzir significativas e graduais alterações na normatização constitucional e processual do referido recurso excepcional.

Foi nesse contexto, por exemplo, que, considerando aquela tese da natureza objetiva do RE construída pelo STF, o legislador ordinário, ao dispor sobre a interposição do recurso no microsistema processual dos Juizados Especiais Federais, por meio do art. 15 da Lei 10.259/2001⁵ determinou que esta deveria ocorrer seguindo disposições próprias do processo objetivo relativo às ações diretas, tais como: a) possibilidade de encaminhamento de alguns recursos à Corte para seu julgamento, enquanto restariam suspensos os demais recursos (art. 14, §§ 6º 9º); b) possibilidade de conceder-se medida liminar para suspensão, de ofício ou a requerimento, de tramitação de processos idênticos que versem sobre a mesma controvérsia constitucional (art. 14, § 5º); c) possibilidade de o relator solicitar informações adicionais ao relator da Turma Recursal ou ao Coordenador das Turmas Nacional e Regional de Uniformização, bem como autorização para a oitiva do Ministério Público no prazo de cinco dias

3 Veja-se acórdão relatado pela Min. Ellen Gracie, no qual para que se pudesse apreciar a demanda de relevante característica constitucional formulada no recurso extraordinário e aplicar a jurisprudência dominante da Corte, afastou-se vício meramente processual para a admissibilidade de agravo de instrumento, permitindo-se, assim, o julgamento de mérito do recurso pelo STF através da aplicação da jurisprudência já uniformizada pela Corte. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AI-AgR 375011 Rel. Min. Ellen Gracie 2ª Turma j. 05/10/2004. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 27 mar. 2015).

4 Sob o argumento de que o efeito *inter partes*, e não o *erga omnes*, seria típico do controle difuso realizado no recurso extraordinário, ajuizou-se ação direta de inconstitucionalidade contra a Resolução TSE nº 21702/04, através da qual se normatizou a cláusula de proporcionalidade prevista no art. 29, IV da CF/1988 relativa ao número de vereadores em cada município, através da atribuição de efeito *erga omnes* pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) à decisão proferida pelo STF no RE nº 197917. No julgamento da referida ação direta, entendeu o STF que não haveria qualquer óbice ao TSE em editar norma no mesmo sentido da decisão plenária da Corte Constitucional a respeito do tema, vez que este, mesmo nos julgamentos proferidos em sede de recurso extraordinário, está atuando como guardião objetivo da Constituição com o fim de tornar-lhe objetivamente efetiva. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI 3345/DF e ADI 3365/DF. Rel. Min. Celso de Melo. J. 25/08/2005. Informativo STF 398, de 22 a 26 de agosto de 2005. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 03 dez. 2014.

5 “O recurso extraordinário, para os efeitos desta Lei, será processado e julgado segundo o estabelecido nos §§ 4º a 9º do art. 14, além da observância das normas do Regimento.”

(art. 14, § 7º); d) permissão para a intervenção de interessados, ainda que não sejam partes no processo, no prazo de 30 (trinta) dias (art. 14, § 7º).

E prosseguindo no intento de “objetivar” o RE, o legislador constituinte, por meio da EC 45/2004, denominada como “Reforma do Judiciário”, alterou significativamente a admissibilidade quantitativa do RE ⁶, através da inserção do instituto da RG no art. 102, § 3º, segundo a qual, à luz do *writ of certiorari* norte-americano, caberá ao recorrente, ao manejar o recurso, demonstrar que a questão constitucional objeto do recurso possui relevância e abrangência geral e extrapola os simples interesses subjetivos envolvidos na demanda.

Adequando a legislação processual civil vigente à reforma constitucional sofrida pelo RE aqui exposta, nos termos da exigência feita pelo art. 102, § 3º da CF/1988, a Lei 11.418/2006 introduziu os artigos 543-A e 543-B ao CPC/73 para disciplinar a repercussão geral como um requisito de admissibilidade do RE, bem como a criação de uma sistemática de recursos repetitivos que permitisse conferir efetividade às decisões proferidas por nossa Suprema Corte no julgamento de tais recursos excepcionais.

Segundo o disposto no art. 102, § 3º da CF/1988 pela EC 45/2004 coube ao art. 543-A do CPC/1973, com a redação dada pela Lei 11.418/2006, definir o conceito jurídico de repercussão geral - ao Regimento Interno do STF (RISTF) foi concedida função meramente procedimental (§ 5º) -, tendo a referida legislação fixado os conceitos jurídicos indeterminados da relevância econômica, política, social ou jurídica da questão objeto do recurso e da transcendência da referida questão constitucional ao mero interesse subjetivo das partes (§ 1º) como vetores da presença ou não de repercussão geral, sem prejuízo do estabelecimento do requisito objetivo de presença da repercussão geral quando a decisão judicial recorrida contraria jurisprudência dominante ou súmula do próprio STF (§ 3º).

Já ao art. 543-B do CPC/73 coube a regulação da SRR, tendo-se fixado como premissas básicas de tal sistemática (i) o julgamento por amostragem definido pelo Tribunal ou órgão judicial colegiado de origem e pelo próprio STF, (ii) a admissibilidade do recurso extraordinário com repercussão geral como paradigma objetivo de controvérsia constitucional; (iii) suspensão ou sobrestamento de todos os demais recursos extraordinários sobre matéria constitucional idêntica ou semelhante, enquanto não houvesse o julgamento de mérito do RE representativo de controvérsia e (iv) a aplicação de vinculação judicial do precedente fixado pelo STF no julgamento de

6 “Com o estabelecimento do requisito de admissibilidade da arguição de repercussão geral para o julgamento dos recursos extraordinários, assim como a edição de súmulas vinculantes pela Corte, prevê-se a diminuição significativa do número de processos para os próximos anos.” (grifei)
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Relatório de atividades 2007. p. 9. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/arquivo/cms/principal/Destaque/anexo/relativ2007.pdf>>. Acesso em : 02 mar. 2008.

mérito do RE submetido à SRR, eis que o acórdão “desobediente” proferido pelo Tribunal ou órgão colegiado de origem, após o juízo de retratação, seria passível de cassação e não apenas de simples reforma por decisão monocrática do Ministro relator do RE no STF.

No plano legal, a RG e a SRR no RE foram absorvidas pelo CPC/2015, sendo tratadas a partir da vigência do novo estatuto normativo nos seus artigos 1.030 e seguintes, os quais, após as consideráveis alterações produzidas pela Lei 13.256/2016 ainda durante a *vacatio legis* da Lei 13.105/2015, apresentam bem poucas diferenças relevantes em relação à regulação anterior dos institutos, a saber (i) a afetação de um RE como paradigma de controvérsia pelo Presidente ou Vice-Presidente do Tribunal ou órgão colegiado de origem importa, obrigatoriamente, nos termos do art. 1.036, § 1º do CPC/2015, na suspensão de todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre o mesmo tema que tramitem no Estado ou na região, conforme o caso, independentemente da fase procedimental em que se encontrem⁷; (ii) essa decisão local ou regional de afetação pode ser referendada ou afastada pelo Ministro relator do STF, eis que, nos termos do art. 1037, II e § 1º do CPC/2015, caso mantida a suspensão ou sobrestamento dos processos individuais ou coletivos que versem sobre o mesmo tema esta será ampliada a nível nacional ou, caso haja não haja o referendo da decisão inferior no Tribunal Superior, o Ministro relator comunicará a decisão ao Presidente ou Vice-Presidente do Tribunal ou órgão colegiado de origem para que revogue a decisão de suspensão ou sobrestamento anteriormente proferida; (iii) nos termos do art. 1035, § 5º do CPC/2015, a decisão de reconhecimento de repercussão geral do RE importa na suspensão do processamento de todos os processos pendentes, individuais ou coletivos, que versem sobre a questão e tramitem em todo o território nacional; (iv) o art. 1035, § 3º do CPC/2015 ampliou as hipóteses de presunção legal de repercussão geral aos acórdãos recorridos que tenha reconhecido a inconstitucionalidade de tratado ou de lei federal, nos termos do art. 97 da CF/88; (v) nos termos do art. 1035, § 9º e do art. 1036, § 4º do CPC/2015, reconhecida a repercussão geral ou afetado o RE à sistemática de recursos repetitivos, o paradigma de controvérsia deverá ter seu mérito julgado no prazo de 1 (um) ano; (vi) considerando a extensão dos efeitos da decisão de admissibilidade prevista no art. 1.034, parágrafo único do CPC/2015, segundo a qual admitido o RE com base em um fundamento constitucional, haverá a devolução de toda a matéria de direito ao STF, determina o art. 1.036, § 7º que, havendo a afetação de

7 Na redação do então art. 543-B, § 1º do CPC/73, a referida suspensão apenas atingia os processos judiciais com recursos extraordinários com objeto idêntico ou semelhante já submetidos à apreciação de admissibilidade pelo Presidente ou Vice-Presidente do Tribunal ou órgão colegiado de origem.

mais de um RE como paradigma da mesma controvérsia e estes contiverem outras questões além daquela que é objeto da afetação, caberá ao Tribunal decidir esta em primeiro lugar e depois as demais, em acórdão específico para cada processo; (vii) segundo o art. 1.040, IV, publicado o acórdão de mérito do RE com RG submetido à SRR, se o recurso versar sobre questão relativa a prestação de serviço público objeto de concessão, permissão ou autorização, o resultado do julgamento será comunicado ao órgão, ao ente ou à agência reguladora competente para fiscalização da efetiva aplicação, por parte dos entes sujeitos a regulação, da tese adotada.

2 AS FINALIDADES DA REPERCUSSÃO GERAL E DA SISTEMÁTICA DE RECURSOS REPETITIVOS

Para entender com que finalidades se criou o instituto da RG e da SRR do RE precisamos compreender qual era a realidade do aparelho judicial brasileiro, especialmente no que tange a julgamento de questões constitucionais, até meados dos anos 2000, sendo daí decorrente a necessidade de um breve introito retrospectivo de nossa realidade judicial.

O retorno da democracia constitucional no Brasil deu-se com a utilização da tutela judicial como instrumento mais efetivo para a proteção do amplíssimo rol de direitos fundamentais fixados na CF/88 (art. 5º, XV e LV), sendo que esta natural consequência do processo de redemocratização brasileira somada a uma postura ativista do Poder Judiciário gerou as chamadas “demandas de massa”⁸ e expôs o despreparo da Administração Judiciária e do próprio processo civil para o atendimento de todas as expectativas criadas para a resolução célere e efetiva de conflitos sociais submetidos à jurisdição jurisdicional concreta e difusa.

É que, a par da isonomia⁹ da aplicação da lei para todos e da estrutura verticalizada do Poder Judiciário brasileiro estabelecida pela

8 O fenômeno contemporâneo das “demandas de massa” é aquele em que o amplo acesso à Justiça, sem instrumentos comunitários, sociais e/ou institucionais hábeis para auto composição de conflitos sociais por meio da mediação ou conciliação, propícia o ajuizamento de dezenas, centenas, milhares ou milhões de ações judiciais versando sobre um mesmo objeto ou lide nos mais diversos órgãos do aparelho judicial. Apesar de tal fenômeno não ser exclusivo da realidade brasileira, o fato é que a gigantismo da “judicialização” de “demandas de massa” ganha ares de exclusividade brasileira, diante dos números que serão posteriormente expostos no presente artigo.

9 Obviamente, não precisamos de maiores explicações para que o leitor compreenda que o princípio republicano da isonomia estabelecido na CF/1988 exige que todos sejam tratados de forma igual perante a lei, não só pelo legislador, mas também pelo Poder Judiciário, o qual tem justamente a missão de concretizar de forma isonômica as determinações abstratas contidas no ato normativo. Nesse sentido, entende-se que “o princípio da isonomia significa, grosso modo, que todos são iguais perante a lei, logo se a lei deve tratar a todos de modo uniforme e assim também (sob pena de esvaziar-se o princípio) devem fazer os Tribunais, respeitando

CF/1988 para a realização de uma ordem jurídica justa, isonômica, segura, previsível e célere, por meio de decisões qualitativamente uniformes em casos idênticos ou muito similares, o que se viu foi uma realidade muito diferente!

Afinal, sob o argumento de que juízes e Tribunais gozariam de total independência técnica e funcional, sem qualquer tipo de obediência ou submissão devida aos órgãos de cúpula do Poder Judiciário, o que se viu foi o produção em larga escala de decisões judiciais distintas em situações fáticas idênticas ou com enorme similaridade, sob uma mesma norma jurídica interpretada em conjunturas sociais, políticas, econômicas e culturais estáveis em determinado momento histórico, gerando-se não só a insegurança jurídica decorrente da ausência de previsibilidade de qual a interpretação jurídica aplicável como também o longo tempo de espera para que o jurisdicionado visse chegar a decisão final em seu processo judicial ¹⁰.

Tratavam-se de efeitos colaterais do então sistema jurídico brasileiro, eis que, ao invés de uma ordem jurídica justa, isonômica, segura, previsível e célere como pretendido pela CF/1988, o que se viu foi o estabelecimento de uma ordem jurídica sob a qual todos dependiam do Poder Judiciário para a resolução de conflitos sociais, sem que dele – Poder Judiciário – pudesse se extrair o cumprimento de uma pretensão social por prestação jurisdicional isonômica, célere e efetiva.

Muito ao contrário disso, o que restaram foram perguntas sem respostas, tais como qual a segurança do “homem médio” para pautar sua conduta diante de tal debilidade da norma judicializada ou como explicar ao contribuinte que, apesar de ser o mesmo tributo, a mesma lei que o instituiu, ele não possa ter a restituição do que pagou indevidamente, após longo decurso de processo judicial com decisão judicial que lhe foi negativa, quando ele conhece vários outros contribuintes que receberam a restituição por terem outros juízes considerado a lei instituidora da majoração tributária inconstitucional?

Nesse contexto, tentou-se minimizar tais efeitos perniciosos do sistema então existente através de várias reformas no CPC ¹¹, com a

o entendimento tido por correto e decidindo de forma idêntica casos iguais, num mesmo momento histórico.” WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Celina Arruda; MEDINA, José Miguel Garcia. *Breves comentários à nova sistemática processual civil*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

10 Nesse contexto, cunhou-se a interessante, mas trágica expressão de que “É fácil ingressar com ação judicial. Difícil é sair dela.” Vide interessante escrito sobre a expressão em: <<http://www.conjur.com.br/2009-fev-22/facil-ingressar-acao-judicial-dificil-sair-esperar-fim>>. Acesso em: 28 jul. 2015.

11 A 1ª reforma do CPC nesse sentido deu-se pela Lei 9.756/1998, na qual se estipulou a possibilidade de produção de decisão monocrática pelo relator quanto a (i) conflito de competência, se houvesse jurisprudência dominante do Tribunal sobre a questão suscitada (art. 120, § único); (ii) inadmissibilidade de recursos quando os mesmos

adoção de técnicas de aceleração de procedimento, sem que isso importasse no sucesso desejado no plano da necessária estabilização e aplicação uniforme do direito constitucional no controle difuso e concreto de constitucionalidade realizado por qualquer juiz ou Tribunal no direito brasileiro e, especialmente, pelo STF.

Com isso, objetivando-se uma solução para tamanha insegurança jurídica na aplicação do direito constitucional brasileiro e na longa – muito longa – duração do processo judicial, levou-se a cabo não só a criação da chamada RG do RE pela EC 45/2004, como também a criação da SRR pela Lei 11.418/2006, sendo a pretensão do legislador constituinte e ordinário estabelecer uma espécie de “filtro” para questões constitucionais relevantes e transcendentais ao mero interesse das partes, permitindo que apenas tais demandas concretas de grande repercussão tivessem acesso ao STF¹².

Obviamente, imaginou-se que a limitação de submeter apenas demandas judiciais de RG sob SRR, ao STF permitisse o aprimoramento da prestação jurisdicional devida pela Corte às questões constitucionais tidas como relevantes para toda a sociedade e permitisse também o cumprimento adequado de uma das mais importantes funções constitucionais da Corte, qual seja a uniformização célere da interpretação de questões constitucionais relevantes para a sociedade e para o Estado brasileiro.

Mas, como veremos pelos números oficiais a seguir expostos, ficamos apenas no meio do caminho, eis que a RG e a SRR no RE não atingiram a finalidade de estabilizar e uniformizar rapidamente a aplicação da CF/88 às demandas de massa, especialmente aquelas envolvendo o Poder Público, inclusive no campo previdenciário. Vejamos!

fossem manifestamente contrários à jurisprudência dominante do próprio Tribunal, do STF, STJ ou Tribunal Superior (art. 557, caput); (iii) provimento des recurso quando a decisão recorrida for manifestamente contrária à jurisprudência dominante do próprio Tribunal, do STF, STJ ou Tribunal Superior (art. 557, § 1º). Posteriormente, houve nova reforma do CPC pela Lei 11.232/2005, segundo a qual se estabeleceu (i) a mitigação do duplo grau obrigatório de jurisdição ou do reexame necessário quando a sentença de procedência contrária ao Poder Público estiver fundada em jurisprudência do Plenário ou súmula do STF, do STJ ou Tribunal Superior (art. 475, § 3º) e (ii) inexigibilidade de título judicial fundado em lei ou ato normativo declarado inconstitucional pelo STF ou contrário à interpretação constitucional fixada pelo STF tanto na fase de cumprimento de sentença (475-L, § 1º) quanto na execução contra a Fazenda Pública (art. 741, § único). E, por fim, com a 3ª onda de reformas do CPC aconteceu por meio das Leis 11.276 e 11.277, ambas de 2006, as quais, respectivamente, criaram a inadmissibilidade da apelação pelo juiz quando sentença estiver baseada em súmula do STF ou do STJ (art. 518, § 1º) e a possibilidade de que o juiz profira sentença de improcedência, sem citação do réu, quando a matéria controvertida for unicamente de direito e no juízo já houver sido proferida sentença de total improcedência em outros casos idênticos, reproduzindo-se o teor da referida sentença anteriormente prolatada.

12 “A Constituição brasileira é por demais extensa, praticamente todos os ramos do direito estão nela disciplinados, e não existem óbices ao recurso extraordinário. Daí a necessidade de serem instituídos mecanismos capazes de impedir a subida à Corte de recursos sem relevância social e para acabar com a massa inútil de recursos que repetem a mesma tese de direito mais de mil vezes.” VELLOSO, Carlos Mário da Silva. O Supremo Tribunal Federal após 1988: em direção a uma Corte Constitucional. p. 197. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. (Org.) *15 anos de Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 191/202.

3 AS EXPECTATIVAS FRUSTRADAS PELA CONTINUIDADE DO CRESCIMENTO DE DEMANDAS E DO TEMPO DE DURAÇÃO DO PROCESSO...MESMO COM REPERCUSSÃO GERAL E SISTEMÁTICA DE RECURSOS REPETITIVOS

Como dissemos anteriormente, antes da criação da RG do RE pela EC 45/2004 e da SRR pela Lei 11.418/2006, vivíamos a paradoxal convivência brasileira entre o princípio fundamental do acesso à Justiça previsto na CF/88 e a frustrante incapacidade do Poder Judiciário brasileiro de prestar jurisdição de forma célere, eficaz e efetiva na atual realidade das chamadas “demandas de massa”, especialmente no campo da aplicação do direito constitucional.

Mas, infelizmente, o que se percebe é que nada disso mudou, após a criação dos institutos aqui estudados, eis que a expectativa de que tivéssemos uma ordem jurídica justa, isonômica, segura, previsível e célere, por meio de decisões judiciais qualitativamente uniformes em casos idênticos ou muito similares no campo do direito constitucional foi frustrada. Vejamos!

O número de processos judiciais tramitados e que ingressam no passivo sem julgamento (estoque) não para de crescer, mesmo após a instituição da RG e da SRR: veja-se que, em 2008, 70,1 milhões de processos judiciais foram tramitados, 25 milhões foram julgados e 45 milhões ingressaram no passivo (estoque) anterior sem julgamento; em 2010, esses números se elevaram, respectivamente, para 83,4 milhões (tramitados), 25,4 milhões (julgados) e 58 milhões (ingresso no passivo) e, em números atuais, veja-se que, em 2013, foram tramitados 95 milhões de processos, enquanto 67 milhões destes ingressaram no estoque/passivo de processos sem julgamento definitivo, o que representa uma taxa de congestionamento geral de 71%, ou melhor dizendo, isto significa que de cada 100 processos judiciais apenas 29 foram julgados em 2013¹³.

Ou seja, continuamos vivendo uma realidade de crescente judicialização - em 2013 foram ajuizados 28 milhões de processos novos¹⁴ - e de falta de eficácia e efetividade da prestação jurisdicional no momento de executar a declaração ou condenação judicial proferida: nesse ponto, a taxa de congestionamento na execução ou na fase de cumprimento de sentenças em 2013 foi de 61%¹⁵ - de cada 100 processos em apenas 39 houve a efetivação do bem da vida pretendido pela parte - e a taxa de

13 Dados extraídos do Relatório “Justiça em Números” produzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 10 jul. 2015. Apesar de evidentemente ter sido o Anteprojeto de NCPC iniciado em 2009, optamos por utilizar dados de 2013, e não de 2009, para facilitar a compreensão atual do leitor do presente artigo sobre o fenômeno da “extrema judicialização” ou das “demandas de massa” na realidade atual.

14 Relatório “Justiça em Números” produzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Op. cit.

15 *Ibidem*.

congestionamento nas execuções fiscais foi de 91%¹⁶ em 2013 - de cada 100 processos em apenas 9 houve a arrecadação do crédito público objeto da pretensão executiva do Estado.

Esses números, por si só, mostram que os institutos foram ineficazes para contribuir para uma prestação jurisdicional célere e efetiva na atual realidade das chamadas “demandas de massa”, mas números específicos sobre a RG extraídos do *site* do STF na *internet*¹⁷ mostram quão ineficaz tem sido a RG e a SRR para tal fim.

Segundo tais dados, atualmente, a Suprema Corte possui 313 processos *leading case* com RG já reconhecida, mas com mérito do RE ainda pendente de julgamento, o que representa nada mais, nada menos do que 1.235.855 processos judiciais na fase de RE sobrestados na Presidência do STJ, de Tribunais Regionais Federais e Tribunais de Justiça aguardando decisão de mérito a serem proferidas pelo STF, sem estarem aí incluídos os outros milhões de processos com objeto idêntico que ainda estão tramitando na 1ª – inclusive Turmas Recursais - e 2ª instâncias, nem os conflitos normativos idênticos que continuam sendo produzidos pela Administração Pública diante de sua limitação à aplicação irrestrita da legalidade positivada determinada pelo art. 37, caput da CF/88.

Enquanto não produzida, portanto, a decisão definitiva de mérito da Suprema Corte na SRR a respeito dos temas selecionados com RG, os processos com objeto idêntico continuam se replicando nas diversas esferas do Poder Judiciário, gerando a necessidade de que este dispenda uma enorme quantidade de recursos públicos¹⁸ para julgar demandas que acabarão mais cedo ou mais tarde entrando na fase de sobrestamento para aguardar a tão esperada decisão do STF.

Tão esperada decisão porque o tempo para a produção da decisão definitiva de mérito a ser produzida pelo STF nos *leading case* ou paradigmas de controvérsia submetidos à SRR na Suprema Corte durará em média, em uma visão otimista do Min. Luis Roberto Barroso de 7 (sete), se considerado o ano em que mais se julgaram recursos com RG,

16 Relatório “Justiça em Números” produzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Op. cit.

17 Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=listas_rg>. Acesso em: 14 jul. 2015.

18 Ainda que pesquisas científicas sobre o custo do processo judicial para o Estado brasileiro sejam escassas, o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA, em estudo de novembro de 2011, divulgou que o custo unitário médio total de uma ação de execução fiscal na Justiça Federal era de R\$ 5.606,67, enquanto o Centro de Pesquisas sobre o Sistema de Justiça brasileiro (CPJus) do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP) que o custo médio do processo judicial em 2013 era de R\$ 2.369,73. Fontes: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf e <http://jota.info/que-tribunal-gasta-mais-dinheiro-para-julgar-um-processo>. Acesso em: 14 jul.2015.

a 12 anos, se mantida a média de julgamentos por ano ¹⁹; o que está de acordo com uma análise pontual do RE 566.471 ²⁰, que protocolizado no STF em 08/10/2007 e com RG reconhecida em 03/12/2007, aguarda há quase 8 (oito) anos pelo seu julgamento de mérito, sendo tal prazo igual ou muito maior para os processos que, já tendo percorrido a 1ª e a 2ª instância, encontram-se com recursos extraordinários sobrestados na Presidência dos Tribunais ou Turmas Recursais de origem, nos termos do art. 543-B, § 1º do CPC.

Resta evidente, portanto, que a RG e a SRR no RE por si só, não impediram a continuidade da cultura brasileira de ajuizamento de centenas, milhares ou milhões de processos judiciais idênticos contra o Poder Público e não foi capaz de acelerar julgamentos de tais ações, especialmente as ações previdenciárias.

Era de esperar-se, portanto, que o legislador não depositasse tanta fé na SRR como técnica adequada para solucionar a realidade nacional das demandas de massa, exclusivamente de direito, contra o Poder Público e optasse pela possibilidade de coletivização do processo em tal situação como forma de obtenção de uma decisão jurisdicional definitiva de mérito, sem a necessidade de ajuizamento de centenas, milhares ou milhões de processos judiciais idênticos em vários órgãos jurisdicionais para a obtenção da interpretação jurídica única que se deve aplicar a conflitos administrativos normativos idênticos sob a égide de uma Constituição que exige a soberania da legalidade e da isonomia ao mesmo tempo nos assuntos que envolvem o Poder Público.

Mas, infelizmente, ao invés disso, nosso legislador, com a preciosa ajuda da então Presidenta da República, optou por entronizar as chamadas “técnicas de coletivização pelo julgamento” ²¹ para a solução de demandas repetitivas, tendo-se perdido uma excelente oportunidade de atingir uma prestação jurisdicional célere e efetiva em tais ações com o veto ao art. 333 do NCPC projetado.

19 BARIANI, Rodrigo. *Repercussão geral – anotações sobre as propostas formuladas pelo Ministro Luis Roberto Barroso*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI208121,101048-Repercussao+gera1+anotacoes+sobre+as+propostas+formuladas+pelo>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

20 Disponível em: <www.stf.jus.br>. Acesso em: 14 jul. 2015.

21 BERNADINA, Humberto Dalla. *Incidente de conversão de ação individual em ação coletiva no CPC projetado: exame crítico do instituto*. Disponível em: <<http://www.processoscoletivos.net/revista-eletronica/63-volume-4-numero-3-trimestre-01-07-2014-a-30-09-2014/1459-incidente-de-conversao-da-acao-individual-em-acao-coletiva-no-cpc-projetado-exame-critico-do-instituto>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

4 UMA QUASE NOVIDADE E A OPORTUNIDADE PERDIDA PARA A SOLUÇÃO ÚNICA DE DEMANDAS DE MASSA, ESPECIALMENTE AS AÇÕES PREVIDENCIÁRIAS EXCLUSIVAMENTE DE DIREITO, COM O VETO DO ART. 333 DO NCPC PROJETADO

Recentemente a comunidade jurídica e a sociedade brasileira foram brindadas com a edição da Lei 13.105, de 16/03/2015, estatuto normativo que deve ser louvado por ter sido construído sob a premissa constitucional de que a jurisdição deve ser efetiva e célere e mediante o consenso democrático possível de ser obtido para equilibrar as várias “forças” políticas, sociais, econômicas e até mesmo acadêmicas que se chocaram durante sua tramitação parlamentar.

A par de tais louváveis características, devemos ter equilíbrio para entender que corremos o sério risco de que o NCPC frustrate a enorme expectativa social de que ele resolva os problemas da jurisdição brasileira, no que tange a sua racionalidade, efetividade e celeridade, eis que o novo Código foi muito tímido no enfrentamento de uma questão que marca nossa realidade contemporânea, qual seja a de que o maior usuário do aparelho judicial brasileiro é o Poder Público, seja na condição de autor ou de réu, devido a demandas judiciais idênticas e exclusivamente de direito que se replicam e multiplicam às centenas, aos milhares e até mesmo aos milhões nos mais diversos ramos do Poder Judiciário brasileiro ²².

Apenas para que o leitor tenha uma melhor percepção do problema representado pela alta taxa de ocupação do aparelho judicial pelo Poder Público, segundo dados do relatório “Justiça em Números 2014” produzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), os três maiores litigantes em todos os órgãos judiciais brasileiros, seja na condição de autor ou réu, são a União, o Instituto Nacional de Seguridade Social - INSS e a Caixa Econômica Federal, sendo que, segundo dados extraídos da Advocacia-Geral da União (AGU), apenas a União, suas autarquias e fundações públicas federais são partes sob representação judicial da AGU em 16 milhões de processos judiciais ativos.

Sob a mesma perspectiva do problema, veja-se que houve um crescimento exponencial de processos novos desde 2002 no microsistema

²² A par da louvável iniciativa do NCPC compreender a importância do papel crucial da Advocacia Pública, com a instituição de um título específico para a mesma (Título VI), contribuindo para a afirmação institucional e projeção da Advocacia Pública como Advocacia de Estado mediante o reconhecimento de que apenas o interesse público pode justificar a sua atuação de representação judicial, em todos os âmbitos federativos, das pessoas jurídicas de direito público que integram a administração direta e indireta (art. 182) e da manutenção de certas prerrogativas processuais da Fazenda Pública, o NCPC não se debruçou especificamente para a busca de uma solução efetiva aos problemas de atravancamento do Poder Judiciário e de alto consumo da prestação jurisdicional provocados pelos inúmeros conflitos civis decorrentes das relações entre administrados e Administração Pública no Brasil.

processual de Juizados Especiais Federais ²³ quando tivemos poucos mais de 349 mil casos, até 2013 quando atingimos o ajuizamento anual de 1,4 milhão de processos novos contra a Fazenda Pública federal no referido microsistema processual.

Outro exemplo muito relevante para verificarmos o impacto da alta judicialização de demandas envolvendo o Poder Público pode ser verificado em dados, que divulgados pelo STF, demonstram que dos 562 *leading cases* (paradigmas de controvérsia) que tiveram questão constitucional com RG reconhecida pela Suprema Corte para o julgamento de mérito de recursos extraordinários, 426 são temas relacionados a demandas judiciais que envolvem o Poder Público, podendo-se, portanto, concluir que questões constitucionais envolvendo o Poder Público ocupam 75% do julgamento de recursos extraordinários no STF, sendo parte considerável de tal percentual demandas exclusivamente de direito constitucional e previdenciário envolvendo segurados e benefícios da Previdência Social e o INSS.

Parece-nos evidente, portanto, que as ações previdenciárias, exclusivamente de direito, sejam parte das demandas judiciais contra o Poder Público que se replicam às centenas, aos milhares e até mesmo aos milhões nos mais diversos ramos do Poder Judiciário brasileiro.

Fixado esse ponto e demonstrado que a RG e a SRR no RE não foram capazes nem de evitar a judicialização repetitiva de demandas judiciais exclusivamente de direito contra o Poder Público – onde se inclui o INSS, claro – e nem de permitir o seu efetivo julgamento em duração razoável, parece-nos que uma solução efetiva para tal problema fosse o tratamento judicial coletivo de tal espécie de demanda.

É que, diante do quadro exposto até aqui, parece-nos evidente que o grande problema não seja o conflito entre Administração Pública e administrados, ou a litigiosidade administrativa em si, mas sim se considerar como demandas individuais os processos judiciais que decorrem de conflitos normativos com ampla probabilidade de gerar multiplicidade de demandas judiciais exclusivamente de direito idênticas ou essencialmente semelhantes e, exatamente por conta disto, não se contar com a coletivização do processo e a adoção de uma sentença com eficácia *erga omnes* sobre todos os demais conflitos idênticos existentes ou que possam surgir a respeito daquela mesma demanda exclusiva de direito, evitando-se, assim – ou, ao menos minorando –, o ajuizamento de um sem número de processos judiciais idênticos.

Ao nosso ver não se pode considerar uma questão de direito apta a replicar-se em centenas, milhares e/ou milhões de processos judiciais como uma simples demanda individual, eis que se questão jurídica objeto

²³ Criado pela Lei 10.259/2001 para absorver as demandas de menor complexidade entre administrados e Administração Pública Federal.

do processo, devido ao princípio da isonomia constitucional previsto no art. 5º, II da CF/88²⁴, precisa ser decidida de maneira idêntica para todos os administrados que sejam litigantes judiciais; assim, estaríamos diante do que a doutrina classifica como demandas passíveis de coletivização “porque o pedido, embora baseado num direito subjetivo, na verdade só pode ser formulado coletivamente, pois só pode afetar diretamente a todos. Trata-se de casos em que a relação de direito material, jurídica ou de fato, é unitária, e só pode ser resolvida de maneira igual para todos.”²⁵

Exemplo evidente de nossa afirmação pode ser visto em uma questão de mérito de direito previdenciário e constitucional envolvendo o INSS e requerentes de benefícios assistenciais de prestação continuada (BPC) que recentemente gerou milhões de processos judiciais contra o INSS sobre a interpretação adequada do art. 20 da Lei 8.742/1993 em relação ao art. 195, § 5º e 203, V da CF/88²⁶: ora, se a solução judicial do conflito normativo deveria ser idêntica para todos os beneficiários da Previdência Social com uma mesma questão jurídica controvertida, como se pode considerar tal demanda como uma demanda simplesmente individual e não como uma demanda passível de coletivização por ser proveniente de direito coletivo *strictu sensu*?²⁷

Tal conflito normativo entre administrado (beneficiário) e Administração Pública (Previdência Social, por meio do INSS) seria distinto em quê, por exemplo, de um conflito normativo tributário envolvendo contribuintes (administrados) e Fazenda Pública (Administração Pública Fazendária) que é considerado pela doutrina e pela jurisprudência brasileira como clássico exemplo de direito coletivo *strict sensu*?²⁸

A par do evidente caráter de direito coletivo *strictu sensu* de tal demanda, ainda que se alegasse o caráter divisível e individual

24 Não se pode admitir que sob um mesmo contexto fático, histórico e legal possa haver interpretações distintas em questão jurídica unitária, apenas sob o argumento de que os intérpretes são distintos, sob pena de violação à isonomia e à segurança jurídica que a CF/88 assegura a todos como direito fundamental.

25 GRINOVER, Ada Pellegrini. *O Projeto de novo CPC e sua influência no minissistema de processos coletivos: a coletivização dos processos individuais*. Disponível em: <<http://www.direitoprocessual.org.br/index.php?novo-cpc-2>>. Acesso em: 13 jul. 2015.

26 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 580.963/PR. Rel. Min. Gilmar Mendes. J. 18/04/2013. DJE 14/11/2013.

27 “E, em países como o Brasil, em que são asseguradas políticas públicas adequadas de obtenção de direitos fundamentais, a chamada litigância de interesse público (Public interest litigation), que consiste num dos fatores determinantes da geração de demandas repetitivas, não constitui uma exceção, mas, sim, uma regra, de modo a conduzir inúmeras pessoas à propositura de demandas envolvendo pretensões isomórficas (v.g., contra o poder público), que merecem um tratamento diferenciado e legítimo.” THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015. p. 324/325.

28 Nesse sentido, veja-se DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 4. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2008. p. 76.

do direito de cada administrado (beneficiário) perante a Previdência Social, quando se tratar de conflito jurídico específico, com evidente probabilidade de repetição em juízo, estaríamos diante do claro exemplo de demanda pseudoindividual em que a questão de mérito é unitária e deve ser decidida de maneira idêntica para todos os beneficiários da Previdência Social submetidos a tal conflito normativo.

Nesse contexto, é de ver-se, por exemplo, que a solução do conflito normativo a respeito da interpretação do art. 20 da Lei 8.742/1993 em relação ao art. 195, § 5º e 203, V da CF/88 deve ser idêntica para todos os beneficiários da Previdência Social, não sendo admissível que, sob a mesma circunstância fática, um tenha direito ao benefício e outro não o tenha, devendo a pluralidade de beneficiários da Previdência Social serem tratados de maneira uniforme, sob pena de subversão do sistema jurídico e da própria finalidade da Previdência Social como política pública voltada a toda a população.

O que impediria, portanto, de que a demanda acima exemplificada fosse tratada coletivamente²⁹, se a questão de direito objeto da relação jurídica processual é unitária e deve ser aplicada para todos de maneira idêntica? Nada! Muito ao contrário! A demanda mencionada seria apta a ser coletivizada, nos termos do art. 333, II do NCPC projetado, eis que a solução judicial do pedido de acesso ao benefício da Previdência Social representaria *“a solução de conflito de interesse relativo a uma mesma relação jurídica plurilateral, cuja solução, pela sua natureza ou por disposição de lei, deva ser necessariamente uniforme, assegurando-se tratamento isonômico para todos os membros do grupo”*.

No entanto, cada conflito exclusivamente de direito envolvendo os beneficiários de BPC e o INSS foram tratados individualmente em milhões de processos judiciais individuais, sabendo-se lá quanto dinheiro público foi desperdiçado com a tramitação desnecessária de tantos processos judiciais para chegar à decisão final produzida pelo STF no RE 580.963³⁰!

Evidentemente, tal tipo de demanda contra o INSS pode ser caracterizada como uma ação coletiva ou pseudoindividual passível de tratamento judicial coletivo³¹ porque a solução judicial do conflito normativo envolvendo administrado

29 Nessa linha de raciocínio, Kazuo Watanabe sustenta que questões assim deveriam ser tratadas coletivamente, por se tratarem de ações pseudoindividuais. Relação entre demanda coletiva e demandas individuais. In: *Direito Processual Coletivo e o Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. Coord. Ada Pellegrini Grinover, Aluísio Castro Mendes e Kazuo Watanabe. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 156/160.

30 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. RE 580.963/PR. Rel. Min. Gilmar Mendes. J. 18/04/2013. DJE 14/11/2013.

31 Em sentido contrário, Fredie Didier Jr. e Hermes Zaneti Jr. discordam do tratamento coletivo das chamadas ações pseudocoletivas e ações pseudoindividuais, sob o argumento de que “há que se atentar o leitor para o risco de tratar molecularmente as ações para tutela de direitos meramente individuais, aqueles desprovidos

e a Administração Pública deve ser considerada como a solução unitária a ser aplicada a qualquer outro conflito idêntico envolvendo beneficiários do RGPS sujeitos a mesma regra jurídica objeto da controvérsia definida judicialmente, o que evitaria o desperdício de dinheiro público com a tramitação indevida de centenas, milhares e até mesmo milhões de processos judiciais contra o INSS replicados nos mais diversos ramos do Poder Judiciário brasileiro.

Mas aqui nesse ponto, com o veto presidencial ao art. 333 do NCPC projetado³², através do qual se permitiria a conversão da ação individual em ação coletiva, infelizmente, tivemos uma quase novidade no campo do tratamento das demandas de massa envolvendo o Poder Público em juízo e perdemos uma excelente oportunidade para resolver tais tipos de demandas, exclusivamente de direito, que envolvem o INSS com segurança jurídica, racionalidade e menor custo para o Estado e a sociedade brasileira.

É que, com o veto ao art. 333 do NCPC projetado e a retirada do incidente de conversão da ação individual em ação coletiva nele fixado, outra alternativa não terá o Poder Judiciário senão tratar individualmente todas as demandas exclusivamente de direito contra o INSS que, ajuizadas de forma replicada aos milhares e milhões no Poder Judiciário, terão que ser tratadas individualmente e submetidas ao IRDR³³, o qual, com respeito às posições divergentes, não é solução definitiva dos problemas da jurisdição brasileira de massa contra o INSS, representando apenas uma tentativa de racionalizar ou acelerar o julgamento dessas chamadas “demandas de massa”, eis *“que os juízes tenham que proferir milhares de sentenças com a finalidade de contemplar detalhes fáticos e, conseqüentemente, valores, que, no processo coletivo, são definidos no momento da execução da sentença. Quer dizer, o incidente minimiza, mas não resolve o problema da*

das características de “predominância das questões comuns sobre as individuais” e da “utilidade da tutela coletiva ao caso concreto”, eis que “frequentemente haveria litispendência entre as ações pseudocoletivas e as ações individuais, na proporção em que seriam idênticos os pedidos e as causas de pedir, sem falar na discutível sujeição dos particulares à coisa julgada da falsa ação coletiva, à falta de normas próprias, já que as regras do CDC apenas cuidam das genuínas ações coletivas, ou na irremissível probabilidade de decisões praticamente contraditórias”. DIDIER JR.; ZANETI JR., op. cit., p. 95/96.

32 Para maiores informações sobre o tema, veja nosso artigo no prelo “A perda da oportunidade de coletivização do processo contra o Poder Público no novo Código de Processo Civil”, onde fazemos uma análise mais profunda ao equívocado veto ao art. 333 do NCPC projetado.

33 Trata-se de instituto através do qual quando se verificar a potencialidade de repetição de determinada demanda judicial, poderão as partes, o MP ou a DP requerer que o tribunal aprecie o objeto jurídico da demanda, com a suspensão de todos os processos com objeto jurídico idêntico fixando a tese jurídica no referido incidente - leading case ou caso paradigma -, a qual será posteriormente aplicada a todos os casos com objeto jurídico idêntico pelo juiz, seja em processos em curso ou em processos futuramente ajuizados, no âmbito do Tribunal onde tenha sido julgado o IRDR.

*multiplicidade de processos idênticos que, nos dias atuais, tem se mostrado como um dos sérios entraves à célere prestação jurisdicional.”*³⁴

Assim, no âmbito das ações previdenciárias de massa, exclusivamente de direito, acreditamos que melhor sorte não caberá às diversas técnicas de julgamentos repetitivos e de vinculação de precedentes adotadas pelo CPC/2015 do que coube até hoje e continuará cabendo até hoje à SRR no RE; ou seja, não produzir os efeitos de evitar a judicialização de centenas, milhares e milhões de ações exclusivamente de direito idênticas contra o INSS e nem assegurar racionalidade e aceleração de tais demandas de massa, conforme demonstraram os números contundentes anteriormente expostos.

6 CONCLUSÕES

Sabidamente, o Direito Processual brasileiro, especialmente o civil e o constitucional, vem, de longa data, passando por diversas reformas, sempre procurando adotar técnicas processuais de aceleração de procedimento, eis que parece ser comum a percepção de que o maior problema que aflige o jurisdicionado brasileiro é a longa espera por uma decisão jurisdicional efetiva.

Nenhuma dessas reformas processuais trouxe o sucesso desejado no plano da necessária estabilização e aplicação uniforme do direito constitucional no controle difuso e concreto de constitucionalidade realizado por qualquer juiz ou Tribunal no direito brasileiro, tendo o STF criado uma tese pretoriana de objetivação do RE que mais tarde levou a EC 45/2004 a inserir o § 3º no art. 102 da CF/1988, bem como a Lei 11.418/2006 a introduzir o art. 543-A ao CPC para disciplinar a RG como um requisito de admissibilidade do RE e a criação de uma sistemática de recursos repetitivos que permitisse conferir efetividade às decisões proferidas por nossa Suprema Corte no julgamento de recursos extraordinários.

Optamos, portanto, àquela época pela adoção das chamadas “técnicas de coletivização pelo julgamento” para tentar solucionar o problema das demandas de massa exclusivamente de direito que, na sua imensa maioria envolviam – e ainda envolvem – o Poder Público em juízo, eis que havia – e ainda há – centenas, milhares ou até mesmo milhões de processos judiciais idênticos em vários órgãos jurisdicionais para a obtenção de interpretação jurídica única que deva ser aplicada a conflitos normativos idênticos envolvendo Poder Público e administrados.

Entretanto, os dados oficiais disponíveis comprovam que a adoção de técnicas de coletivização pelo julgamento como a SRR não atingiu a esperada rápida estabilização e uniformização da aplicação da jurisprudência

34 DONIZETE, Elpídio. *ENTREVISTA PROCESSO COLETIVO*. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/processo-coletivo/6436>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

consolidada pelo STF às demandas de massa, especialmente aquelas envolvendo o Poder Público, inclusive no campo previdenciário.

Por isso, era natural esperar-se que o legislador não depositasse tanta fé nas técnicas de julgamento repetitivos e de vinculação aos precedentes dos Tribunais Superiores como instrumentos adequados para solucionar a realidade nacional das demandas de massa, exclusivamente de direito, contra o Poder Público e optasse pela real coletivização do processo em tal situação como forma de obtenção de uma decisão jurisdicional definitiva de mérito, sem a necessidade de ajuizamento daquelas centenas, milhares ou até milhões de ações previdenciárias idênticas com controvérsia exclusiva de direito.

Ocorre que, infelizmente, nosso legislador, com a preciosa ajuda da então Presidência da República, optou por entronizar as técnicas de coletivização pelo julgamento nas demandas repetitivas, tendo-se perdido uma excelente oportunidade de atingir uma prestação jurisdicional célere e efetiva em tais ações, com o veto ao art. 333 do NCPC projetado, segundo o qual se permitia a conversão da ação individual em ação coletiva.

Infelizmente, perdeu-se uma excelente oportunidade para resolver demandas previdenciárias de massa, exclusivamente de direito, com segurança jurídica, racionalidade e menor custo para o Estado e a sociedade brasileira, tendo restado para a sociedade e o Estado brasileiro continuar convivendo com o ajuizamento de milhões de processos judiciais individuais, idênticos e exclusivamente de direito contra o INSS, sabendo-se lá quanto dinheiro público vai continuar sendo desperdiçado com a tramitação desnecessária de tantos processos judiciais para chegar àquela mesma decisão final que poderia ser produzida com a tramitação de uma única ação coletiva.

REFERÊNCIAS

BARIONI, Rodrigo. *Repercussão geral – anotações sobre as propostas formuladas pelo Ministro Luis Roberto Barroso*. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI208121,101048-Repercussao+geral+anotacoes+sobre+as+propostas+formuladas+pelo>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

BERNADINA, Humberto Dalla. *Incidente de conversão de ação individual em ação coletiva no CPC projetado: exame crítico do instituto*. Disponível em: <<http://www.processoscoletivos.net/revista-eletronica/63-volume-4-numero-3-trimestre-01-07-2014-a-30-09-2014/1459-incidente-de-conversao-da-acao-individual-em-acao-coletiva-no-cpc-projetado-exame-critico-do-instituto>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório final da Comissão Especial*. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1026407. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *Relatório “Justiça em Números” 2014*. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pj-justica-em-numeros>. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicável – IPEA. *Custo e tempo do processo de execução movido pela PGFN*. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/imagens/stories/PDFs/nota_tecnica/111230_notatecnicadiest1.pdf. Acesso em: 14 jul. 2015.

_____. *Lei 13.105, de 16/03/2015*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13105.htm. Acesso em: 15 jul. 2015.

_____. *Mensagem nº 56, de 16/03/2015*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-56.htm. Acesso em: 15 jul. 2015.

_____. Senado Federal. *Relatório final da Comissão de Juristas*. Disponível em: http://www.senado.gov.br/senado/novocpc/pdf/1a_e_2a_Reuniao_PARA_grafica.pdf. Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. *AI-AgR 375011*. Rel. Min. Ellen Gracie 2ª Turma j. 05/10/2004 Disponível em: www.stf.gov.br. Acesso em: 27 mar. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. *ADI 3345/DF e ADI 3365/DF*. Rel. Min. Celso de Melo. J. 25/08/2005. Informativo STF 398, de 22 a 26 de agosto de 2005. Disponível em: www.stf.gov.br. Acesso em: 03 dez. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Relatório de atividades 2007*. p. 9. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/arquivo/cms/principalDestaque/anexo/relativ2007.pdf>. Acesso em : 02 abr. 2008.

_____. Supremo Tribunal Federal. *RE 566.471/RS*. Rel. Min. Marco Aurélio. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 14 jul. 2015.

_____. Supremo Tribunal Federal. *RE 580.963/PR*. Rel. Min. Gilmar Mendes. J. 18/04/2013. DJE 14/11/2013. Disponível em: www.stf.jus.br. Acesso em: 14 jul. 2015.

_____. *Repercussão geral*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaRepercussaoGeral&pagina=listas_rg>. Acesso em: 14 jul. 2015.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de Direito Processual Civil*. v. 4. Salvador: JusPodivm, 2009.

DONIZETE, Elpídio. *Entrevista Processo Coletivo*. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/entrevistas/processo-coletivo/6436>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

GRINOVER, Ada Pellegrini. *O Projeto de novo CPC e sua influência no minissistema de processos coletivos: a coletivização dos processos individuais*. Disponível em: <<http://www.direitoprocessual.org.br/index.php?novo-cpc-2>>. Acesso em: 13 mar. 2015.

MORAIS, Dalton Santos. *A perda da oportunidade de coletivização do processo contra o Poder Público no novo Código de Processo Civil*. No prelo.

RECONDO, Felipe. *Que Tribunal gasta mais dinheiro para julgar um processo?* Disponível em: <<http://jota.info/que-tribunal-gasta-mais-dinheiro-para-julgar-um-processo>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

THEODORO JÚNIOR, Humberto; NUNES, Dierle; BAHIA, Alexandre Melo Franco; PEDRON, Flávio Quinaud. *Novo CPC: fundamentos e sistematização*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. O Supremo Tribunal Federal após 1988: em direção a uma Corte Constitucional. p. 191/202. In: SAMPAIO, José Adércio Leite. (Org.) *15 anos de Constituição*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; WAMBIER, Teresa Celina Arruda; MEDINA, José Miguel Garcia. *Breves comentários à nova sistemática processual civil*. 3. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

WATANABE, Kazuo. Relação entre demanda coletiva e demandas individuais. In: *Direito Processual Coletivo e o Anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos*. Coord. Ada Pellegrini Grinover, Aluísio Castro Mendes e Kazuo Watanabe. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.