

## **Instrumentos de coletivização da decisão e a tutela eficiente dos interesses fazendários**

### **Collectivization instruments of the decision and the efficient protection of State's interests**

*Thiago Simões Pessoa<sup>1</sup>*

**RESUMO:** O presente texto busca realizar uma análise dos instrumentos de coletivização da decisão disponíveis no direito processual brasileiro e buscar medir sua importância para a proteção do interesse público e da Fazenda Pública a partir da verificação factual de sua utilização, notadamente nos Tribunais Estaduais e dados do CNJ (Conselho Nacional de Justiça).

**PALAVRAS-CHAVE:** Instrumentos de coletivização da decisão; Interesse público; Eficiência; Análise empírica; Tribunais Estaduais e CNJ.

**ABSTRACT:** This text seeks to analyze the collectivization of decision instruments available in Brazilian procedural law and to measure their importance for the protection of the public interest and the public treasury from the factual verification of their use, notably in State Courts and CNJ data.

**KEYWORDS:** Decision collectivization instruments; Public interest; efficiency; Empirical analysis; State Courts and CNJ.

---

1 Mestre em direitos fundamentais e democracia. Pós-graduado em Direito Processual Civil pelo Instituto Romeu Felipe Bacellar. Pós-graduado em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual – IBDP. Procurador do Estado do Paraná.

## 1. INTRODUÇÃO

Eficiência e litigância de massa devem sempre caminhar juntas, pois são conceitos que se complementam reciprocamente. Porém, ao longo dos anos fora possível verificar uma perda significativa de produção, com um esgotamento do Poder Judiciário diante da litigância exacerbada e de massa.

Com o passar dos anos, várias alternativas foram criadas. E em 2015, ao que tudo indica, houve um grande avanço com a criação de formas de coletivização do processo distintas da ação coletiva, a qual vinha se mostrando incapaz de ajudar no combate à litigância de massa.

Assim, aqui se traçarão noções de eficiência processual à luz da economia, trazendo conceitos próprios do processo coletivo, a fim de buscar uma atuação racional dos sujeitos processuais, e mais precisamente da Fazenda Pública, dado ser esta um dos mais importantes litigantes habituais do processo brasileiro.

## 2 EFICIÊNCIA PROCESSUAL E A SOLUÇÃO ADEQUADA DO CONFLITO

### 2.1 A questão da economia no processo

Desde o início de 2020, o planeta Terra vivencia uma das maiores crises sanitárias já existentes ao longo de sua história, decorrente da disseminação do vírus da Covid-19, causando a primeira pandemia da era globalizada.

Porém, uma crise sanitária desta magnitude não se limita a causar problemas na área da saúde, mas sim os alastra para todos os campos sociais e econômicos existentes na sociedade, tendo em vista que a interconexão das relações sociais, e mais precisamente a globalização, tornam as relações internacionais (e também o fluxo de informações, pessoas e capital entre as nações) indissociáveis.

Assim, uma crise sanitária também importa necessariamente em uma crise nos processos de produção, bem como na economia, de modo a exigir da sociedade uma rápida transformação a fim de se adaptar às novas exigências do mundo atual.

No caso do Direito, a conclusão não é diferente. Foram exigidas muitas alterações e transformações em seus mais diversos campos, exigindo-se de seus operadores e respectivas instituições que se adaptassem rapidamente e buscassem soluções eficientes para os novos problemas e para aqueles não tão novos assim, como a litigância de massa.

É neste contexto que a eficiência, princípio constitucional há muito constante da Constituição Federal para o direito administrativo e constitucional, e mais recentemente presente expressamente no Código de Processo Civil, ganhou novos contornos e um brilho maior, havendo uma dedicação dos juristas em sua concretização.

A partir desta nova realidade emergiram diversos estudos acerca da aplicação do princípio da eficiência no direito processual civil e mais precisamente nas instituições responsáveis por sua concretização, notadamente o Poder Judiciário.

Porém, muito se fala no Direito sobre eficiência, mas muitas vezes nos esquecemos que este conceito é próprio da Economia, sendo importado para o ramo jurídico, no qual ele é aproveitado para definir nossas próprias categorias jurídicas.

Para a economia, pode-se dizer que um processo de produção é eficiente se: 1. Não se pode gerar a mesma quantidade de produção utilizando uma combinação de insumos de custo menor; 2. Não se pode gerar uma produção maior, utilizando a mesma quantidade de insumos.<sup>2</sup>

---

2 COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Derecho Y Economía**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 25.

Assim, a partir destas lições poderíamos trabalhar o conceito de eficiência para o Direito, e mais precisamente para o direito processual.

Transportando as lições da Economia para o direito processual, por exemplo, pode-se afirmar que um processo é eficiente se: 1. É possível produzir a mesma quantidade de prestação jurisdicional com menos recursos; 2. É possível produzir uma quantidade maior de prestação jurisdicional com os mesmos recursos.

É bom que se diga que quando se afirma que o objetivo é produzir uma quantidade maior de prestação jurisdicional, isso deve ser lido de acordo com o objetivo da própria jurisdição, levando em consideração assim não somente seu escopo jurídico (atuação e cumprimento das normas de direito substancial), mas também, e não menos importante, o escopo social, consistente na busca pela pacificação social, mediante a eliminação de conflitos e insatisfações pessoais.<sup>3</sup>

Entretanto, não se pode esquecer que ainda que se analise neste viés a questão da quantidade (números da atividade jurisdicional), não é possível também deixar de lado a questão da qualidade da prestação jurisdicional. Ressalte-se que o objetivo de um sistema processual, de um ponto de vista econômico, é minimizar a soma dos custos do processo (custos estes não só financeiros), sendo o primeiro destes custos o de proferimento de decisões judiciais equivocadas.<sup>4</sup>

Desta forma, a utilização da eficiência no direito processual tem como fim a busca da maximização da prestação jurisdicional, buscando alternativas para se produzir mais (solucionar mais casos, sejam eles individuais ou coletivos) com menos ou com os mesmos recursos já utilizados, bem como proporcionando decisões mais qualificadas.

---

3 DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. V. 1. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 128.

4 POSNER, Richard A. **El Análisis Económico Del Derecho**. 2 ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007, p. 54.

## 2.2 Soluções adequadas do conflito

É certo que a sociedade é dividida em inúmeros grupos e isso poderia acarretar as mais diversas classificações, o que também impactaria nas mais diversas teorias sobre o conflito.<sup>5</sup>

Porém, em uma análise geral acerca da teoria do conflito, poderia se afirmar que são relações de conflitos aquelas em que os indivíduos ou grupos envolvidos possuem objetivos incompatíveis (ou que estes as veem como incompatíveis), de modo que quando seus objetivos não sejam total ou parcial incompatíveis, existirão relações de acordo, as quais gerarão condutas cooperativas e não condutas conflitivas, individuais ou coletivas.<sup>6</sup>

Assim, de antemão, já é possível vislumbrar que os conflitos aparecem em relações de incompatibilidade de objetivos (ou crença de incompatibilidade), sendo estes objetos de estudos próprios da Sociologia e Antropologia.

Para a solução dos mais diversos e complexos conflitos, o Direito nos oferece diversos meios de soluções, dentre eles a via judicial e a extrajudicial,<sup>7</sup> de modo que a jurisdição estatal (e mais propriamente o Poder Judiciário) se apresenta como uma das inúmeras formas de solução.

No campo alheio à jurisdição estatal, inúmeras outras formas de resolução de conflitos existem. John Colley,<sup>8</sup> em sua obra *A advocacia na mediação*, traça uma linha dos procedimentos de resolução de disputas existentes

---

5 ENTELMEN, Remo F. **Teoría de Conflictos**: Hacia um Nuevo Paradigma. Barcelona: Gedisa Editorial, 2002, p. 48.

6 ENTELMEN, 2002, p. 49.

7 BEZERRA, Paulo Cezar Santos. **Acesso à Justiça**: um problema ético-social no plano da realização do direito. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 54-55.

8 COOLEY, John W. **A advocacia na mediação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001, p. 25.

nos EUA, do menos formal para os mais formais: negociação; conciliação; facilitação; mediação; med.-arb.; arbitragem, procedimentos determinados por tribunal; procedimentos híbridos; julgamento por tribunal.

Outros procedimentos também continuam surgindo a depender da necessidade e da criatividade humana, a exemplo dos *dispute boards*, forma pela qual se busca a resolução de controvérsias na seara extrajudicial e de forma concomitante ao surgimento dos conflitos, geralmente utilizado em contratos de construção e infraestrutura.<sup>9</sup>

Assim, cabe aos operadores do direito, e notadamente aos advogados, atuarem como “arquitetos” na busca da construção e adequação do conflito à melhor forma de resolução existente, seja ela a jurisdição estatal ou outros meios de solução adequada.<sup>10</sup> Somente assim se atingirá o verdadeiro acesso à justiça, o qual não pode ser confundido com o mero acesso ao Poder Judiciário, este somente uma faceta daquele.

### 2.3 Adequação da jurisdição estatal à natureza do conflito

Apesar de ser possível vislumbrar que a natureza do conflito, seja individual ou coletivo, é hábil a dar ensejo à escolha da forma adequada de sua resolução, também é necessário verificar que também a natureza do conflito deve permear a própria prestação jurisdicional.

Assim, a própria jurisdição estatal também deve apresentar uma resposta adequada aos mais diversos conflitos existentes em sua alçada, sendo cediço que o Poder Judiciário não tem sua atuação limitada a casos homogêneos, mas sim atuação nos mais diversos tipos de conflitos.

---

9 RAVAGNANI, Giovani dos Santos; NAKAMURA, Bruna Laís Sousa Tourinho; LONGA, Daniel Pinheiro. A utilização de dispute boards como método adequado para a resolução de conflitos no Brasil. **Revista de Processo**. Vol. 300, p. 343-362, Fev/2020.

10 CUÉLLAR, Leila. O advogado como arquiteto de processos. In: CUÉLLAR, Leila *et al.* (coord.). **Direito Administrativo e Alternative Dispute Resolution**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 19-20.

Com isso, tem-se que os “juristas precisam, agora, reconhecer que as técnicas processuais servem a funções sociais”,<sup>11</sup> e assim também adequar a prestação da tutela jurisdicional à natureza do conflito, do direito material discutido, bem como à própria autonomia das partes na resolução do seu conflito.

Inicialmente, poderia se afirmar que os conflitos de alçada do Poder Judiciário podem ser de natureza individual ou coletiva, sendo que estes próprios conflitos também se afiguram diferentes entre si.

Os conflitos individuais podem ser de diversas naturezas no campo do direito material, assim podem pertencer à seara do direito de família, ao direito de consumidor, ao direito empresarial, dentre outros. De outro lado, os conflitos coletivos também podem pertencer a inúmeros campos do direito, como ao direito ambiental, ao direito do consumidor, ao direito econômico, dentre outros.

Porém, também do ponto de vista do direito processual, o conflito pode merecer uma forma distinta de tratamento, a depender de sua natureza, complexidade e até mesmo grau de conflituosidade. No campo dos direitos coletivos, Edilson Vitorelli lembra-nos que é possível que, ainda que o direito material seja o mesmo, “as peculiaridades decorrentes da conflituosidade e da complexidade poderão dar ao litígio características distintas nos diferentes casos.”<sup>12</sup>

Assim, levando em consideração os aspectos processuais e materiais, a adequação procedimental na jurisdição estatal pressupõe a utilização da seguinte classificação:

---

11 GARTH, Bryant; CAPPELLETI, Mauro. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988, p. 12.

12 VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019, p. 26.

Processos individuais: a) processo individual tradicional, devendo se ater também para as peculiaridades de cada direito material discutido e o seu respectivo interesse social; b) processo individual mediante a aglutinação da demanda por meio de litisconsórcio, também se atendo aos anseios do direito material discutido.

Processos coletivos: a) Processo coletivo por meio do emprego de ações coletivas tradicionais (instrumentos, via de regra, de coletivização total); b) Processo coletivo por meio da coordenação de procedimentos ou técnicas processuais coletivas (instrumentos de coletivização parcial) e processos individuais, a exemplo do IRDR, julgamento de recursos repetitivos, ou mesmo a coletivização da prova.

Frise-se que para realização desta classificação, três critérios devem ser elencados: “a) a inviabilidade da formação do litisconsórcio em demanda comum; b) a presença de afinidade de questões; e c) a existência de utilidade predominante para as partes e para o Judiciário no tratamento coletivo dos interesses”.<sup>13</sup>

Cabe esclarecer que também devem os processos individuais e coletivos ser coordenados com meios de solução consensual do conflito, que, a depender da natureza, extensão, conflituosidade e complexidade, poderão se revelar mais adequados em determinado momento processual.

Assim, esta busca pelo processo eficiente (menos custoso, que resolva mais casos e possua decisões mais qualificadas) somente pode ser concretizada a partir de um “autoconhecimento” da jurisdição e de suas limitações, o que deve ser estudado à luz da adequação do conflito à sua melhor forma de solução.

---

13 ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 153.

E aqui se diz “autoconhecimento”, pois se acredita que o processo deve acontecer de dentro para fora. Explica-se: a jurisdição é o meio de solução de controvérsia mais institucionalizado, seja do ponto de vista econômico e político, sendo a única que detém o poder de reconhecer as matérias que julgará, decidir e de efetivar suas próprias decisões.

Assim, cabe à Jurisdição incentivar as demais formas de solução de controvérsias, bem como, a partir de um processo centrífugo, delegar ou mesmo reconhecer a autoridade própria dos demais meios de soluções, para que estes atuem nos conflitos que não são próprios do Poder Judiciário.

### 3. EFICIÊNCIA E COLETIVIZAÇÃO DO PROCESSO

#### 3.1 Como concretizar a eficiência no mundo material?

Da análise dos tópicos anteriores, chega-se à conclusão que um processo somente pode ser eficiente a partir da adequação dos conflitos às suas respectivas formas de solução, providenciando um uso racional da jurisdição, para que esta se limite aos conflitos que dela necessitam.

Porém, do ponto de vista prático, verifica-se que a eficiência não é uma regra que pode ser cumprida na base do tudo ou nada, mas sim um princípio, que deve ser efetivado por várias vias a partir de um valor jurídico comum.

Assim, convergem fatores de ordem legislativa (existir uma malha legislativa capaz de atender aos mais diversos problemas jurídicos); de ordem material, consistente na disponibilização de recursos materiais e humanos suficientes para a aplicação das normas processuais existentes; e um fator cultural, decorrente das diversas práticas de um determinado povo.<sup>14</sup>

---

14 CAPONI, Remo. O princípio da proporcionalidade na justiça civil primeiras notas sistemáticas. **Revista de Processo**, São Paulo, v.192, p. 397-415, fev. 2011.

No tocante ao fator de ordem legislativa, verifica-se que o Código de Processo Civil de 2015 nos contemplou com os mais diversos institutos para a racionalização da prestação jurisdicional, sendo certo que ainda existem tantos outros espalhados na legislação esparsa, a exemplo de normas de direito coletivo previstas no Código de Defesa do Consumidor, Lei de Ação Civil Pública, Lei de Ação Popular, dentre outras tantas.

De outro lado, no aspecto material, decorrente da disponibilização de recursos materiais e humanos para concretização das normas processuais existentes, vislumbra-se que dificilmente, em razão da crise econômica e suas decorrências (a exemplo do Novo Regime Fiscal, instituído na Constituição por meio da nº EC 95/2016 – popular “teto de gastos”), se haverá um aumento do contingente de servidores no âmbito do Poder Judiciário e demais instituições atuantes como sujeitos processuais.<sup>15</sup>

Assim, deve-se pensar na necessidade de uma atuação mais racional, a fim de promover maior prestação jurisdicional com o nível atual de aparato estatal, o que somente ocorrerá a partir da utilização de meios adequados de solução de controvérsias e uma atuação adequada da própria jurisdição aos conflitos existentes.

Por fim, no aspecto cultural, é possível destacar a necessidade de se abandonar uma “mentalidade individual” para se adotar uma “mentalidade coletiva”, na qual os conflitos coletivos e suas diversas formas de solução ganham destaque, e passam a ser resolvidos de forma mais racional, qualificada e adequada.

Somente assim será possível um processo eficiente, partindo-se de um movimento de “desinchar” o Poder Judiciário, seguido de uma

---

15 A título de curiosidade, em 2019 houve uma diminuição de 0,4% no número de juízes e 2% no número de servidores, se comparado ao ano de 2018. Para mais informações: CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: **Relatório Justiça em Números**, 2020, p. 91. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmoros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021.

utilização racional dos recursos materiais e de pessoal, alocando os recursos existentes de forma proporcional aos conflitos que deles demandam, buscando a mudança de paradigma para uma “mentalidade coletiva” de processo.

### **3.2 Instrumentos de coletivização do processo a serviço da eficiência**

Em tópicos anteriores se analisou a questão da adequação dos conflitos às suas formas de solução, bem como a adequação da própria jurisdição, que convive com conflitos individuais e coletivos, apresentando diversos “tipos” de processos para concretizar seu tratamento adequado.

Neste tópico será dada evidência aos “tipos” de processo coletivo, responsáveis por proporcionar respostas adequadas aos conflitos coletivos nas suas diversas vertentes, a partir de instrumentos de coletivização do processo.

Um processo é formado por várias fases, adotando-se para fins didáticos as seguintes: fase postulatória, em que ocorre a dedução da demanda em juízo com a delimitação dos pedidos de tutela ao órgão jurisdicional; fase saneadora, responsável por organizar o feito e fixar os pontos controvertidos para a produção de provas; fase instrutória, na qual se produz as provas necessárias para a verificação dos fatos discutidos; por fim, fase decisória, onde se obtém a resposta jurisdicional da questão submetida a juízo.

Destaca-se que as fases mencionadas acima pertencem todas ao processo de conhecimento, sendo ainda possível uma fase executória, onde se concretiza a resposta jurisdicional emanada do Poder Judiciário.

Dentro do processo de conhecimento, é possível que todas suas fases sejam objeto de coletivização conjunta (ex. ação coletiva de conhecimento para reconhecer a ilegalidade de uma prática ambiental), dando origem assim a uma forma de coletivização total do processo, ou que cada fase seja objeto de coletivização individualizada, dando origem a uma forma de

coletivização parcial do processo.<sup>16</sup>

No tocante aos meios de coletivização parcial do processo, verifica-se uma infinidade de possibilidades, dado que surgem de acordo com a necessidade de adequação procedimental aos conflitos que deles necessitam, podendo ser típicos ou atípicos, a depender de sua expressa previsão legal ou não.

Quanto aos meios típicos, podemos elencar diversos, a exemplo do julgamento de recursos repetitivos (coletivização da decisão), incidente de resolução de demandas repetitivas (coletivização da decisão), negócios jurídicos processuais coletivos, que podem ser usados como forma de coletivização do saneamento e da produção de prova, e também a ação coletiva de produção antecipada de provas (coletivização da fase instrutória).<sup>17</sup>

Porém, meios atípicos também são possíveis, partindo-se de instrumentos existentes para adequá-los à necessidade do direito material, a exemplo da possibilidade de apensamento de processos por juízos de primeiro grau para decisão única ou mesmo a aglutinação de processos unicamente para a produção de provas comuns no juízo singular, por meio de incidente atípico.

Registre-se que estas possibilidades de medidas atípicas de coletivização parcial do processo encontram respaldo no próprio Código de Processo Civil, que permite, em seu art. 69, a possibilidade de cooperação entre juízos por meio de apensamento de processos e atos concertados entre juízos cooperantes, para obtenção ou apresentação de prova, centralização de processos repetitivos ou mesmo execução de decisão jurisdicional.

---

16 PESSOA, Thiago Simões. Os novos conflitos coletivos e a readequação da atuação da fazenda pública. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**. Porto Alegre, Ano XVI, n. 95, p. 104, mar-abr/2020.

17 Para maiores informações: PESSOA, Thiago Simões. **Ação Coletiva de Produção Antecipada de Provas**. Curitiba: Juruá, 2020.

Com isso, verifica-se que existem diversos instrumentos de coletivização a serviço da eficiência que devem ser utilizados caso a caso, amoldando-se o processo ao conflito existente, sua complexidade, e maximamente à sua extensão.

Assim, cabe aos operadores do direito se utilizarem desta “mentalidade coletiva” para concretizar estes instrumentos existentes, ou mesmo se encontrarem livres para criarem outros de acordo com as necessidades do direito material.

### 3.3 Instrumentos de coletivização da decisão e eficiência: análise de dados do CNJ

A coletivização do processo, em todas as suas formas, é importante e necessária para a concretização da eficiência processual. Entretanto, os instrumentos de coletivização da decisão são instrumentos de maior destaque nesta batalha pela eficiência.

A partir destes instrumentos, concretiza-se o julgamento de milhares de processos de forma unificada, a partir de uma decisão qualificada, produzindo efeitos em todas as esferas do Poder Judiciário, e também, por via reflexa, ao próprio Poder Executivo, como será visto tópico posterior.

Registre-se que este efeito vinculante das decisões coletivas encontra previsão no art. 927, do CPC, que criou um regime de precedentes obrigatórios, com a instituição de um sistema próprio de precedentes, com peculiaridades de nosso sistema processual.<sup>18</sup>

A título de exemplo, passou-se a se inadmitir novos recursos extraordinários e especiais, após o julgamento de recursos repetitivos, sendo somente passíveis de reclamação, nos casos de aplicação incorreta do precedente pelas Cortes locais, para promover o *distinguishing*, ou no caso de

---

18 Para maiores informações: MITIDIERO, Daniel. **Precedentes**: da persuasão à vinculação. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

necessidade de superação do precedente anterior à luz de novos elementos de fato ou de direito.<sup>19</sup>

De outro lado, também ganhou força o Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas – IRDR, transferindo para os Tribunais locais um poder maior na busca pela uniformização de sua jurisprudência, nos casos em que houver efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão de direito e houver risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica, conforme o art. 976 do CPC.

Ainda, existem outros incidentes passíveis de serem instaurados para a adequação e uniformização da jurisprudência, como incidentes de constitucionalidade, julgamentos pelos plenários dos tribunais, notadamente os tribunais superiores e o incidente de assunção de competência.

Em consulta ao Banco Nacional de Demandas Repetitivas e Precedentes Obrigatórios,<sup>20</sup> fora possível verificar atualmente, em todas as esferas do Poder Judiciário, a existência de 3.592 incidentes instaurados, sendo 2.597 já julgados, encontrando-se ainda 995 pendentes de julgamento.

Destes 3.592 incidentes instaurados, 1.146 se encontram no Supremo Tribunal Federal, 1.599 nos Tribunais Superiores, sendo somente no STJ um total de 1.352, 568 nos Tribunais Estaduais, 132 na Justiça Federal e 147 na Justiça do Trabalho.

Este total de incidentes interferem num total de 3.581.981 processos, sendo que, deste total, 2.458.781 se encontram sobrestados aguardando decisão coletiva a ser proferida, e 1.123.200 processos já foram julgados com base em decisões coletivas proferidas.

---

19 PESSOA, Thiago Simões. PUGLIESE, William Soares. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro, v. 20, ano 13, n. 3, p. 587, set/dez de 2019.

20 Disponível em: [https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=q-vw\\_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=sh-DRGraficos](https://paineis.cnj.jus.br/QvAJAXZfc/opensoc.htm?document=q-vw_1%2FPainelCNJ.qvw&host=QVS%40neodimio03&anonymous=true&sheet=sh-DRGraficos). Acesso em: 06 jun. 2021.

Vale salientar que dos 2.458.781 sobrestados, 1.177.102 aguardam decisão de julgamento de recurso repetitivo perante as Cortes Superiores, notadamente o STJ, 1.155.814 aguardam decisão de repercussão geral perante o STF, sendo que já são 308.925 processos que se encontram suspensos aguardando decisão em IRDRs, havendo ainda outros cerca de 60 mil processos aguardando decisão de outros incidentes.

Quanto aos processos já julgados com base em decisões coletivas (atualmente 1.123.200 processos), verifica-se que 585.266 foram julgados com base em recursos repetitivos julgados pelas Cortes Superiores, 533.840 julgados com base em repercussões gerais julgadas pelo STF, e já são 80.673 processos julgados com base em decisões em IRDRs.

Insta frisar ainda que, de acordo com o último relatório Justiça em Números do CNJ, houve uma diminuição de 2,4 milhões no estoque de processos nos últimos 02 anos (2019 e 2018), apesar de ter ocorrido um aumento em 2019 de 6,8% de casos novos se comparado com o ano de 2018.<sup>21</sup>

Destes números já se pode inferir que a criação do instituto do IRDR pelo Código de Processo Civil de 2015 já vem dando frutos no combate à litigiosidade de massa, proporcionando uma maior eficiência do processo civil brasileiro.

De outro lado, os recursos repetitivos e repercussão geral se mantêm como os principais instrumentos de coletivização do processo brasileiro, demonstrando a importância dos Tribunais Superiores e do STF na uniformização da jurisprudência e na concretização da eficiência no processo.

Portanto, apesar de ser uma análise superficial, é possível verificar que a coletivização de decisões tem um papel determinante na diminuição do estoque de processos e assim na consecução do princípio da eficiência, sendo de fundamental importância a sua utilização pelos operadores do direito e instituições.

---

21 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: 2020, p. 257.

## 4. COMO TORNAR A FAZENDA PÚBLICA EFICIENTE?

### 4.1 A Fazenda Pública como litigante habitual

As novas demandas sociais, diante das diversas crises instaladas, alteraram substancialmente o modo de ser do processo judicial. Assim, a invasão do Poder Judiciário de causas repetitivas, o desenvolvimento de técnicas processuais de coletivização do processo e o uso de tecnologias a fim de proporcionar a continuidade da prestação jurisdicional em tempos de pandemia tornaram necessária não só a mudança do modo de ser do processo judicial, mas também do atuar dos sujeitos processuais.

Atualmente, é possível afirmar que o Poder Judiciário se encontra abarrotado de serviço, baseado em causas de natureza repetitiva, nas quais figuram em grande parte dos casos os litigantes habituais.

No âmbito jurisdicional, existem sujeitos processuais que se socorrem esporadicamente do Poder Judiciário, não apresentando uma natureza organizada para esse tipo de atividade.

Porém, a grande maioria de litígios se desenrola envolvendo sujeitos com certa organização, dotados de poderio econômico-financeiro, que se apresentam repetidas vezes em casos similares, chamados de litigantes habituais ou litigantes frequentes,<sup>22</sup> sendo a Fazenda Pública um destes litigantes habituais.<sup>23</sup>

De acordo com pesquisa realizada pelo CNJ no ano de 2012, acerca dos litigantes habituais, verifica-se que o setor público federal ocupava o 1º lugar como maior litigante habitual, seguido do setor público municipal em

---

22 CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 209.

23 CUNHA, 2017, p. 210.

3º lugar e do setor público estadual em 4º lugar.<sup>24</sup>

Apesar de não ser possível cravar factualmente, ante a inexistência de novos estudos sobre litigantes habituais pelo CNJ, é bem provável que este número tenha vindo a subir no desenrolar das últimas décadas, diante da criação dos Juizados da Fazenda Pública (Lei nº 12.153/2009) e sua implementação, bem como da facilitação do acesso à justiça devido à tecnologia e acesso à informação.

É neste viés que a Fazenda Pública também deve se reinventar, buscar meios próprios para lidar com a massividade dos processos judiciais, bem como proporcionar a utilização de novas tecnologias para a manutenção da prestação do serviço público em tempos de pandemia (e pós-pandemia), evitando o dispêndio desnecessário de recursos humanos de seus órgãos de representação, atuando de forma racional e qualificada.

#### **4.2 Coletivização da fase decisória e eficiência na tutela dos interesses fazendários**

Em outro texto, já se teve a oportunidade de se desenvolver outras ideias no tocante à conduta eficiente que se espera da Fazenda Pública em tempos de racionalização de recursos.

Lá foram sugeridas algumas medidas como necessárias para a readequação da Fazenda Pública como sujeito processual, sendo elas: a) criação de câmaras de conciliação e mediação prévia; b) criação de súmulas administrativas gerais impedindo a judicialização de casos já decididos por decisões coletivas e/ou com baixo custo benefício; c) edição de súmulas gerais, dispensando os advogados públicos de contestar e recorrer em casos já decididos por decisões coletivas; d) criação de órgão especializado em processo

---

24 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 Maiores Litigantes**. Brasília: CNJ, 2012. p. 8. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100\\_maiores\\_litigantes.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/100_maiores_litigantes.pdf). Acesso em: 29 jun. 2021.

coletivo, dando primazia a este modelo de processo; e) investimentos em tecnologia da informação e incentivo ao teletrabalho.<sup>25</sup>

Porém, neste texto será realizada uma análise mais detalhada de uma das formas de tornar eficiente a atuação da Fazenda Pública como sujeito processual, qual seja: a atuação em casos de coletivização de decisões.

Como já analisado em tópicos anteriores, a coletivização da decisão é um importante instrumento de coletivização do processo e um dos mais eficazes na busca da eficiência processual, diante do seu alto grau de extensão a outros casos semelhantes, em virtude da força vinculante do precedente.

A partir desta simples verificação, chega-se à conclusão que houve uma mudança de paradigma a partir do Código de Processo Civil de 2015, uma vez que a coletivização do processo, que era uma escolha apenas do autor da demanda coletiva, fora estendida também para o réu, que passou a deter legitimidade para coletivizar a resolução do litígio mediante IRDRs, Incidentes de Assunção de Competência e Julgamento de Recursos Repetitivos.

Até então, cabia apenas ao autor (mais precisamente, apenas aos legitimados do processo coletivo) escolher pela coletivização do litígio, de modo que restava à Fazenda Pública, diante do baixo grau de efetividade da ação coletiva passiva, ver suas discussões pulverizadas e decididas de forma atômica em processos individuais.

Este fato que, a uma visão inicial, poderia se revelar desimportante, gera uma reviravolta na tutela dos interesses fazendários, tendo em vista que é cediço que decisões coletivas são menos tendentes a gerar a concessão de direitos individuais, posto que acrescentam ao debate a visão macro do problema e seus impactos orçamentários, financeiros e também reflexos para os demais sujeitos individuais envolvidos.

---

25 PESSOA, Thiago Simões. Eficiência Processual, coletivização do processo e readequação da fazenda pública. **Revista ANAPE**. Brasília, v. 1, n. 1, p. 123-125, jan/dez de 2020. Disponível em: <https://anape.org.br/site/wp-content/uploads/2021/02/Revista-Eletr%C3%B4nica-ANAPE-v.1-n.1-jan-dez.-2020.pdf>. Acesso em: 04 jun. 2021.

Com isso, gera-se uma maior chance de sucesso ao final do debate, possibilitando à Fazenda Pública não só uma economia de recursos materiais, como também humanos, diante da centralização da discussão, além de indicar uma maior chance de êxito processual.

Registre-se que tal situação fora comprovada por pesquisa realizada pelo CNJ junto a juízes atuantes na área de processo coletivo e direitos coletivos.

Neste estudo, chegou-se ao seguinte resultado: 8,5% dos magistrados afirmaram que ações coletivas solicitando acesso a políticas/bens públicos têm mais sucesso do que ações individuais; 23,4% dos magistrados entrevistados disseram que não veem diferença significativa entre as ações coletivas e individuais em relação ao seu sucesso; enquanto a grande maioria (62,4%) dos magistrados entrevistados afirmaram as ações individuais solicitando acesso a políticas públicas/bens públicos têm mais sucesso que as ações coletivas; 5,7% não souberam opinar.<sup>26</sup>

Apesar da pesquisa se voltar para a comparação de ações coletivas e ações individuais, verifica-se que a *ratio* é a mesma, tendo em vista que os instrumentos de coletivização da decisão possuem a aptidão de coletivizar o debate, gerando efeitos semelhantes (e em algumas ocasiões até mesmo mais graves para os sujeitos individuais, em razão da força vinculante do precedente) que a ação coletiva.

Daí a importância da mudança da “mentalidade individual” para uma “mentalidade coletiva”, devendo a Fazenda Pública buscar sempre que possível a coletivização do debate por meio de incidentes de coletivização parcial do processo, aproveitando-se da sua nova legitimidade criada pelo Código de Processo Civil de 2015.

---

26 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Direitos e garantias fundamentais:** ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Brasília: CNJ, 2017, p. 105. Disponível em: <https://bibliotecadigital.cnj.jus.br/jspui/bitstream/123456789/290/1/Justi%c3%a7a%20Pesquisa%20-%20Direitos%20e%20Garantias%20Fundamentas%20-%20A%c3%a7%c3%b5es%20Coletivas%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

Nada obstante, vale frisar que, apesar de um importante instrumento de concretização da eficiência processual, os incidentes de coletivização de decisão não deixam de ser uma forma de coletivização do processo, pertencendo ao campo do processo coletivo, e assim necessitando obedecer a todos os seus princípios fundamentais como competência, representatividade e publicidade adequadas, indisponibilidade da demanda, dentre outros.

Com isso, ao final do incidente se formará uma decisão qualificada e hábil a se tornar vinculante, tanto ao Poder Judiciário, como ao próprio Poder Executivo, que deve utilizar súmulas e atos normativos próprios para evitar a litigância repetitiva após sua resolução.

#### **4.3 Uma análise de dados de IRDRs no TJPR, TJSP e TJSC: demonstrativo da importância da coletivização para a Fazenda Pública**

Para finalizar este texto, serão apresentados dados acerca de IRDRs (forma de coletivização da fase decisória) que demonstram a importância de se alocar de forma prioritária recursos humanos e financeiros pelas Fazendas Públicas na sua resolução.

Inicialmente, vale relembrar que já fora demonstrada a importância dos IRDRs na atualidade, demonstrando o número de IRDRs instaurados nos Tribunais Brasileiros, bem como sua aplicação em mais de 300 mil processos (vide item 2.3).

Neste momento, será realizada uma análise de dados coletados em 03 Tribunais Estaduais Brasileiros, sendo eles o Tribunal de Santa Catarina, do Paraná e de São Paulo, utilizando-se como critério de seleção a localidade da qual se escreve este texto e dois estados vizinhos como parâmetro.

No TJSC, fora possível verificar a existência de 24 IRDRs instaurados e admitidos, sendo que, deste total, 18 já foram julgados, encontrando-se 06 pendentes de julgamento. Frise-se que destes 24 incidentes, em 20 deles a Fazenda Pública, seja federal, estadual ou municipal (administração direta e indireta), figura como interessada direta na sua resolução, sendo a maior

parte das causas referentes a direito administrativo.<sup>27</sup>

No TJPR, fora possível verificar a existência de 31 IRDRs instaurados e admitidos,<sup>28</sup> sendo que deste total 12 já foram julgados,<sup>29</sup> encontrando-se 19 pendentes de julgamento. Ademais, deste total de 31 incidentes admitidos, após a análise das ementas, fora possível constatar que em 20 deles a Fazenda Pública possui interesse direto em seu resultado.

Por fim, no TJSP, fora possível observar que existem 45 IRDRs instaurados e admitidos, sendo que deste total 29 já foram julgados, bem como pendem de julgamento 16 incidentes. Ademais, a Fazenda Pública possui interesse direto em ao menos 34 incidentes.<sup>30</sup>

Portanto, da análise destes dados, é possível observar que grande parte das situações conflituosas envolvendo as Fazendas Públicas se encontram coletivizadas mediante a utilização de IRDRs, devendo-se cada vez mais se utilizar desta “mentalidade coletiva” para impulsionar esta forma de solução adequada de conflitos fazendários na via jurisdicional.

Importante que se diga que o grande número de IRDRs instaurados com interesse direto da Fazenda Pública não demonstra necessariamente que as procuradorias dos entes estão optando por esta forma de resolução do conflito, pois a legitimidade para a instauração dos incidentes é ampla, inclusive em muitos casos de ofício pelo próprio Poder Judiciário, que é o maior interessado na resolução eficiente.

---

27 Análise realizada em dados retirados do sítio do TJSC. Disponível em: <https://www.tjsc.jus.br/documents/3133632/3200197/IRDR-COMPLETA/7ab8e228-b5c3-a8ee-8654-2f18a6e23141>. Acesso em: 04 jun. 2021.

28 Análise realizada em dados coletados no sítio do Tribunal. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/nugep-irdr-admitidos>. Acesso em: 04 jun. 2021.

29 Dados coletados no sítio do Tribunal. Disponível em: <https://www.tjpr.jus.br/irdr-julgados>. Acesso em: 04 jun. 2021.

30 Análise realizada em dados coletados no sítio do Tribunal. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/NugepNac/Irdr>. Acesso em: 04 jun. 2021.

Insta frisar que os IRDRs ainda são hoje uma pequena fatia dos casos sob julgamento em regime de casos repetitivos, havendo uma predominância, ao menos por ora, do regime de recursos repetitivos e repercussão geral, de competência das Cortes Superiores.

Entretanto, desde 2015, houve um aumento exponencial na utilização dos IRDRs, tendência esta que parece irreversível, cabendo à Fazenda Pública se adequar e buscar sempre que possível a defesa de seus interesses por esta importante forma de coletivização, tendo em vista proporcionar um debate mais amplo, hábil a considerar a visão macro do problema.

Ademais, é certo que um descuido ou um menosprezo a formas de coletivização do processo poderá levar a prejuízos imensuráveis aos cofres públicos, dado que terão a aptidão para se tornarem vinculantes a todos os demais processos existentes e sobrestados acerca da matéria em julgamento.

## 5. CONCLUSÃO

Da análise dos dados e da doutrina acerca da litigância de massa e consecução do princípio da eficiência, verifica-se que muito se pensa na matéria, ganhando destaque as formas de coletivização do processo.

Dentre elas a coletivização da decisão parece ser o grande sucesso do Código de Processo Civil de 2015, trazendo para a jurisdição uma adequação de sua atuação, que deve ser combinada com as demais formas de adequação do conflito.

Assim, a Fazenda Pública não pode se manter fora deste processo de atualização, devendo estar atenta aos milhares casos de incidentes instaurados pelos Tribunais Brasileiros, produzindo uma atuação racional nos processos, alterando sua mentalidade para uma “mentalidade coletiva” de processo.

Portanto, deve-se deixar de lado o modelo de atuação baseado na atuação individual, buscando sempre que possível a coletivização do debate, sem medo das “consequências” de uma vinculação da decisão, pois somente

neste debate a Fazenda Pública terá oportunidade de trazer aspectos sociais, econômicos e políticos, que são de fundamental importância quando se discute causas de grande impacto.

## REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz. **A tutela coletiva de interesses individuais**. 2.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BEZERRA, Paulo Cezar Santos. **Acesso à Justiça**: um problema ético-social no plano da realização do direito. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

CAPONI, Remo. O princípio da proporcionalidade na justiça civil primeiras notas sistemáticas. **Revista de Processo**, São Paulo, v.192, p. 397-415, fev. 2011.

COOLEY, John W. **A advocacia na mediação**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

COOTER, Robert; ULEN, Thomas. **Derecho Y Economía**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **100 Maiores Litigantes**. Brasília: CNJ, 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA: **Relatório Justiça em Números**. Brasília: CNJ, 2020.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Direitos e garantias fundamentais**: ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva. Brasília: CNJ, 2017.

CUÉLLAR, Leila. O advogado como arquiteto de processos. *In*: CUÉLLAR, Leila *et al.* (coord.). **Direito Administrativo e Alternative Dispute Resolution**. Belo Horizonte: Fórum, 2020, p. 19-22.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A Fazenda Pública em Juízo**. 14 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. V. 1. 2 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

ENTELMEN, Remo F. **Teoría de Conflictos**: Hacia um Nuevo Paradigma. Barcelona: Gedisa Editorial, 2002.

GARTH, Bryant; CAPPELLETI, Mauro. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

MITIDIERO, Daniel. **Precedentes**: da persuasão à vinculação. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

PESSOA, Thiago Simões. Eficiência Processual, coletivização do processo e readequação da fazenda pública. **Revista ANAPE**. Brasília, v. 1, n. 1, p. 110-126, jan/dez de 2020.

PESSOA, Thiago Simões. PUGLIESE, William Soares. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro, v. 20, ano 13, n. 3, p. 575-596, set/dez de 2019.

PESSOA, Thiago Simões. Os novos conflitos coletivos e a readequação da atuação da fazenda pública. **Revista Magister de Direito Civil e Processual Civil**. Porto Alegre, Ano XVI, n. 95, p. 101-118, mar-abr/2020.

PESSOA, Thiago Simões. **Ação Coletiva de Produção Antecipada de Provas**. Curitiba: Juruá, 2020.

POSNER, Richard A. **El Análisis Económico Del Derecho**. 2 ed. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

RAVAGNANI, Giovani dos Santos; NAKAMURA, Bruna Laís Sousa Tourinho; LONGA, Daniel Pinheiro. A utilização de dispute boards como método adequado para a resolução de conflitos no Brasil. **Revista de Processo**. Vol. 300, p. 343-362, fev/2020.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo**. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.