

COOPERAÇÃO JUDICIÁRIA ENTRE TRIBUNAIS E EFICIÊNCIA PROCESSUAL NO JULGAMENTO DO INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS

JUDICIAL COOPERATION AND PROCEDURAL EFFICIENCY IN THE JUDGE THROUGH THE “INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS”

Verônica de Santana Bispo¹

¹Universidade Federal da Bahia - UFBA, Brasil

Resumo

O presente artigo busca analisar a eficiência processual na admissibilidade e no julgamento do incidente de resolução de demandas repetitivas, principalmente ao tratar sobre direito previsto em legislação federal. Nessa perspectiva, utiliza-se do método dedutivo e da revisão bibliográfica para apresentar a técnica processual da cooperação judiciária como uma alternativa para respostas jurisdicionais mais eficientes.

Palavras-chave: incidente de resolução de demandas repetitivas; eficiência processual; cooperação judiciária

Abstract

The article analyses procedural efficiency in the context of repeated litigation judged through the “incidente de resolução de demandas repetitivas”, especially concerning rights guaranteed by federal law. In this sense, using both the deductive method and bibliographical review, this paper aims to present judicial cooperation as an alternative to providing more efficient judicial results.

Keywords: “incidente de resolução de demandas repetitivas”; procedural efficiency; judicial cooperation

1. INTRODUÇÃO

Este artigo busca analisar a existência de ineficiências na instauração e no julgamento do incidente de resolução de demandas repetitivas, principalmente quando versa sobre legislação federal.

Para isso, por meio do procedimento de revisão bibliográfica verificam-se as técnicas processuais previstas em lei, e a indicada pela doutrina, que teriam a função de incrementar a gestão e o julgamento de casos repetitivos.

Ao final, utilizando-se do método dedutivo, o artigo propõe uma solução alternativa ao cabimento do IRDR e às insuficiências de suas técnicas, embasada na concretização da cooperação judiciária nacional (arts.67-69 do CPC, e na resolução 350/2020 do CNJ), a qual permite o compartilhamento do exercício da competência entre os magistrados para realização de atos probatórios, decisórios ou executivos, com fundamento na eficiência processual.

Desse modo, apresenta-se um modelo cooperativo de competência baseado na flexibilidade, adaptabilidade, funcionalidade e coordenação com o objetivo de aumentar o ganho com eficiência na gestão e no julgamento dos IRDRs.

2. INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS QUE VERSA SOBRE QUESTÃO FEDERAL.

A complexidade das relações, o aumento e a repetitividade dos conflitos em sociedade repercutem diretamente nos litígios levados ao Poder Judiciário e exigem respostas de todos os setores do Estado - Poder legislativo, executivo e, principalmente, do judiciário. Atendendo aos deveres de eficiência e isonomia, o ordenamento jurídico tem criado instrumentos que permitem a análise e julgamento de demandas em conjunto – ações coletivas – ou por meio da resolução de questão jurídica repetitiva – microsistema de resolução de demandas repetitivas: recurso especial e recurso extraordinário repetitivo e o IRDR¹.

O Incidente de resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) é uma técnica processual que objetiva o julgamento de questão comum a vários processos, cuja tese fixada será posteriormente aplicada aos demais processos em que é discutida, e, em regra, dos casos afetados que lhe deram origem²⁻³. Para sua instauração, o art.976 do CPC estabelece alguns pressupostos: (i) efetiva repetição de processos; (ii) controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito e (iii) risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica. Além desses, parte da doutrina suscita ainda a necessidade de existir causa pendente no tribunal⁴.

Há anos a legislação tem criado instrumentos para facilitar o trabalho do Poder Judiciário por meio do gerenciamento eficiente de processos repetitivos. Enquanto ao Superior Tribunal de Justiça e ao Supremo Tribunal Federal cabia o julgamento das demandas repetitivas em conjunto - e.g. REsp

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

2 Nesse sentido, defendendo que, em regra, a natureza do IRDR é de causa-piloto, na qual o tribunal fixa a tese jurídica, com posterior aplicação aos demais casos que lhe discutem, e também julga as causas selecionadas e afetadas, cite-se: DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nullitatis, incidentes de competência originária de tribunal*. 15ª ed. vol.3. Salvador: JusPodivm, 2018, p.732. Apontando que a natureza não é de causa-piloto em razão da inconstitucionalidade formal do art.978, p.u., do CPC inserido no Senado Federal, vê-se: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao novo código de processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, *livro digital*. A discussão defendendo tratar-se de causa-modelo, na qual apenas se fixa a tese jurídica pelo tribunal, pode ser encontrada em: [o IRDR] “apenas resolve a questão de direito, fixando a tese jurídica, que será posteriormente aplicada tanto nos casos que serviram como substrato para a formação do incidente, como nos demais casos pendentes e futuros.” TEMER, Sofia. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas*. 4ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p.71. De forma semelhante, ver: MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas: a luta contra a dispersão jurisprudencial excessiva*. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p.259.

3 A exceção à natureza de causa-piloto ocorre na hipótese do §1º, do art.976, do CPC, o qual afirma que “a desistência ou o abandono da causa não impede o exame do mérito do incidente”. Nesse caso, o tribunal apenas fixa a tese, não julga o caso, atuando como “procedimento-modelo”. CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *op. cit., livro digital*; DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *op. cit.*, 2018, p.695.

4 Acrescentando mais um pressuposto, ver: “Aos dois pressupostos positivos de admissibilidade antes comentados se agrega um de feição negativa, a saber: não pode a questão de direito replicada massivamente em muitos processos, já estar pendente de apreciação no bojo de RE ou REsp afetado, no STF ou STJ, como representativo da controvérsia[...]”. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *op. cit.*, p.253-254. Não indicando como terceiro requisito: “A norma visa evitar a instauração desnecessária do incidente e decorre tanto da superioridade hierárquica das decisões dos tribunais de uniformização, como do reconhecimento de que o incidente faz parte de um microsistema processual de resolução de causas repetitivas (art. 928 do CPC/2015 e Enunciado 345 do FPPC), devendo ser mantida a coerência desse sistema, primando-se também pela economia processual”. TEMER, Sofia; MENDES, Aloisio Gonçalves de Castro. *O incidente de Resolução de Demandas Repetitivas do novo Código de Processo Civil*. Revista de Processo. vol. 243, maio/2015, *versão digital*.

e RE repetitivos, -, aos tribunais restava a morosidade decorrente do julgamento individual de causas repetitivas⁵.

Nesse sentido, apesar de ser cabível nos tribunais superiores⁶, o IRDR foi criado para atender às necessidades dos tribunais de apelação para racionalizar a gestão e o julgamento de demandas repetitivas, tornando-os eficientes, isonômicos e coerentes⁷. Isso porque a resolução da questão repetitiva de direito analisada no IRDR obrigatoriamente será aplicada a todos os casos semelhantes pendentes e futuros no âmbito de atuação do tribunal julgador, procedimento que diminui os custos e o tempo com o processo, bem como, reduz a dispersão de atividade jurisdicional repetida⁸.

As razões determinantes da decisão do incidente de resolução de demandas repetitivas são precedentes obrigatórios⁹ (art.927, III, CPC) que vinculam o próprio tribunal que as proferiu (vinculação horizontal), bem como, os demais juízos hierarquicamente inferiores (vinculação vertical)¹⁰. Acontece que as decisões em IRDR possuem limitação territorial ao âmbito do Estado ou região do tribunal respectivo, não sendo obrigatórias fora da competência do tribunal que fixou a tese ou para outros julgadores que atuam em outras cortes ainda que no mesmo território, nesse caso apenas exercem uma função persuasiva¹¹.

Na busca por efetividade, o legislador cuidou de prever que o incidente deve ser julgado pelo órgão do tribunal responsável pela uniformização jurisprudencial (art.978 CPC), em uma tentativa de indicar que a competência seja do órgão mais representativo ou do mais especializado para lidar com a questão debatida. Dessa forma, essa norma combate a dispersão jurisprudencial dentro de um mesmo tribunal, buscando assegurar racionalidade ao direito, redução da discricionariedade judicial, segurança jurídica e isonomia¹².

5 “Do ponto de vista da efetividade, o volume absurdo de processos gerou, acima de tudo, grande morosidade para sua condução, decorrente do número limitado de servidores, juízes e recursos financeiros para o atendimento da demanda. Somadas as causas repetitivas em todo país, o número chega a casa dos milhões. O fato delas serem analisadas individualmente - e não em bloco - atenta seriamente contra a economia processual”. AMARAL, Guilherme Rizzo. Efetividade, segurança, massificação e a proposta de um ‘incidente de resolução de demandas repetitivas’. *In. Revista de Processo*. São Paulo: RT, vol.196, jun/2011, *versão digital*.

6 Nesse sentido, salienta-se decisão do STJ que considerou cabível a instauração de IRDR na corte quando presentes os requisitos do art.976 do CPC para os casos de competência recursal ordinária e competência originária. STJ, AgInt na Petição nº 11.838, Corte Especial, Rel. Min. João Otávio Noronha, j.07/08/2019.

7 “Os pilares do incidente que norteiam sua aplicação são: a isonomia, que determina o tratamento e solução uniforme às mesmas questões; a segurança jurídica, estampada na previsibilidade e uniformidade das decisões judiciais; duração razoável do processo”. TEMER, Sofia. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas*. 4ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p.39.

8 Com efeito, isso acontece “não apenas porque permitem julgamentos em bloco, mas também por decidirem um mesmo aspecto da controvérsia, os procedimentos de julgamento de casos repetitivos, ainda que não solucionem o litígio integralmente, reduzem os custos e o tempo necessário para o julgamento de cada caso (onde as partes e o juiz não precisarão perder energia com aquele estrato da discussão) e, numa visão global, diminuem a dispersão de atividade jurisdicional inútil ou repetida.” CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao novo código de processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, *livro digital*.

9 “No modelo brasileiro de precedentes, essa foi uma opção legislativa, não há como se negar, em nenhuma hipótese, que a expressão “observarão” constante do caput significa obrigatoriedade normativa, um comando normativo”. ZANETI Jr., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. 4ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p.403.

10 MACÊDO, Lucas Buriel de. *Precedentes judiciais e o Direito Processual Civil*. 3ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p.89.

11 Adonias fala da possibilidade de persuasão do IRDR para outros órgãos de outros tribunais fora da área de atuação do que fixou a tese: “Fora do território de competência do tribunal que examinou o incidente, a decisão será meramente persuasiva. Assim também será para os julgadores que funcionam perante outra Corte, ainda que ela esteja localizada na mesma área do órgão que resolveu o IRDR.” BASTOS, Antonio Adonias Aguiar. O dever de enfrentamento do precedente editado num Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) para julgamento de outro IRDR. *In. Revista Brasileira de Direito Processual*. Ano 26. n.103, jul/set 2018, *versão digital*.

12 “Evidentemente, aqueles quatro valores - justiça, segurança, isonomia, previsibilidade - ficam expostos a risco quando, na ausência de um fator superveniente e consistente [...] a jurisprudência vem a se alterar - sobretudo quando tal se dá bruscamente - surpreendendo as partes, agravando a insegurança, fomentando a litigiosidade e engendrando situações

Assim, o sistema parece se importar com a uniformização da solução dada às causas repetitivas, haja vista a necessidade de responder de forma coerente, segura e isonômica às demandas que contenham questão comum.

Esse dever de uniformização é qualificado por três perspectivas: a) dever de coerência: que pode ser *formal* (a nova decisão não deve contrariar injustificadamente os precedentes anteriores, podendo ser superada ou distinguida) ou *substancial* (necessidade de diálogo com as decisões existentes no sistema jurídico); b) dever de integridade que corresponde a harmonização com o sistema jurídico como um todo (e.g. constituição, lei, precedentes); c) dever de estabilidade, exigindo uma tendência do sistema à durabilidade ou conhecimento prévio da orientação jurisprudencial.¹³

Contudo, apesar da face integradora da legislação, a jurisprudência como resultado da atividade interpretativa jurisdicional pode ser incompreensível e instável, percebendo-se dispersão de entendimento, decisões divergentes, mudanças constantes e imprevistas na interpretação extraída da norma, insegurança jurídica provinda não apenas de diferentes interpretações de diferentes órgãos julgadores, mas interpretações diversas de um mesmo órgão julgador. Certo que combater a insegurança jurídica envolve, pois, uma luta do sistema jurídico contra si mesmo, esta recebe apoio na previsão do IRDR.

Aspecto relevante sobre a deflagração de IRDR ocorre quando se discute questão referente a direito resguardado em legislação federal. Isso porque a possibilidade de concorrência de competência para analisar a matéria pode se estender para além de um tribunal, abrangendo todos os tribunais de justiça (TJs e TRFs) e/ou a justiça especial (eleitoral, trabalhista, militar). Além disso, compreende-se que os tribunais não estão legitimados a uniformizarem conteúdo de incidência nacional, uma vez que essa competência está destinada constitucionalmente aos tribunais superiores¹⁴.

Explica-se a situação. A jurisdição nacional brasileira é una, no entanto, para fins de conveniência do sistema e como decorrência da forma de Estado (Estado federal por desagregação) que possui uma amplitude territorial e muitos centros de poder, o Judiciário reparte sua competência nos limites estabelecidos por lei entre vários órgãos conforme a atribuição que desempenham no sistema.

No Brasil, a divisão de competências se inicia com o critério *objetivo* - conforme a matéria, a pessoa e o valor da causa -, verificando, em regra, se as causas são afetas à justiça especial ou não; não sendo, analisa-se dentro da justiça comum se são de competência federal ou estadual. Em seguida, a análise da competência é *funcional* - a depender da distribuição das funções exercidas no processo, se é juízo de 1ª ou 2ª instância, se é de cognição ou execução; para ao final, analisar o critério *territorial*, de acordo com a circunscrição de território de cada órgão julgador (e.g., domicílio do réu, domicílio do autor, situação da coisa etc.)¹⁵.

Assim, não existe uma repartição de competência pelo tipo de órgão que promulga a lei, se é federal, estadual ou municipal. Aqui, tanto a justiça estadual quanto a federal têm competência para analisar legislação local, regional e federal (e.g. direito do consumidor, direito bancário, etc.). Dessa forma é plenamente cabível o julgamento de IRDR que versa sobre legislação federal pelos tribunais

de injustiça”. MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Sistema Brasileiro de Precedentes. Natureza. Eficácia. Operacionalidade*. 3ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p.215.

13 BASTOS, Antonio Adonias Aguiar. O dever de enfrentamento do precedente editado num Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) para julgamento de outro IRDR. *In. Revista Brasileira de Direito Processual*. Ano 26. n.103, jul/set. 2018, *versão digital*.

14 A autora levanta possível inconstitucionalidade do IRDR por versar sobre questão prevista em lei federal, em razão de algumas problemáticas: “Nessa esteira, objetivou-se levantar os seguintes questionamentos: Há justificativa para que Tribunais de 2º grau definam teses, abstratamente, acerca de questões de direito federal? Como poderia o IRDR garantir isonomia e segurança jurídica aos jurisdicionados que figurem como partes em processos que tramitam em territórios diferentes e, ao mesmo tempo, encontram-se regidos por entendimentos destoantes?” ONO, Thaynara Tieme. Reflexões em torno da interferência do IRDR no federalismo brasileiro. *In. Revista de Processo*. São Paulo: RT, ano 44, vol 289, mar/2019, *versão digital*. Questões que serão enfrentadas neste artigo.

15 DIDIER Jr., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 20ª ed. Salvador: JusPodivm, 2018, p.254-255.

estaduais. A diferença é que, em termos de legislação local e regional, o tribunal com competência para aquela região é quem, normalmente, dirá a “última” palavra sobre a tese jurídica discutida, salvo se houver recurso aos tribunais superiores¹⁶ e, esta, nos termos do art.927, III, do CPC, terá eficácia vinculante e obrigatória para o tribunal prolator da decisão, seus órgãos e juízes hierarquicamente vinculados.

Ocorre que a legislação federal incide sobre todo o território nacional, ou seja, 211.755.692 milhões de habitantes, 27 estados, 5.570 mil municípios, sem contar as empresas, órgãos de classe, grupos e movimentos que podem se socorrer ao Poder Judiciário e tal direito poderá ser analisado por mais de 18 mil juízes. Assim, estar-se-á diante de uma legislação federal que pode ser enfrentada e interpretada por muitos órgãos judiciários e por diversos julgadores e cuja “última” palavra não pertence a cada um deles.

Dessa forma, a possibilidade de os tribunais estaduais enfrentarem questão referente à lei federal em IRDR levaria a eminente risco de decisões divergentes¹⁷, ora favorável e ora desfavorável, entre os diversos tribunais¹⁸. Tal situação se alarma diante do *poder-dever*¹⁹ de cada tribunal em admitir um IRDR mesmo que verse sobre a mesma questão jurídica já em análise em outros tribunais estaduais e federais²⁰⁻²¹, exceto se houver IRDR pendente em tribunal superior (art.976, §4º, CPC) ou for deferida a extensão nacional da suspensão²². Bem como, a tese fixada é aplicável apenas no território de competência do

16 “Em algumas das hipóteses do art. 927, em especial nos incs. III, primeira parte, e V, os precedentes com força vinculante podem ter por objeto controvérsias em que o direito material é regido apenas por normas estaduais, que atingem, por exemplo, todo o funcionalismo público estadual ou mesmo a generalidade dos administrados. Levando em conta as restrições do efeito devolutivo dos recursos aos Tribunais Superiores, que não permitem o reexame de direito local, a última palavra sobre a tese jurídica, nestes casos, será dada pelo Tribunal de Justiça estadual, que valerá para todos os jurisdicionados nos limites de sua competência.” SOKAL, Guilherme Jales. *O Novo CPC e o federalismo*. Disponível em: https://www.academia.edu/26658300/O_Novo_CPC_e_o_federalismo. Acessado em: 09.10.2020. Na mesma oportunidade, o autor lembrou da restrição recursal sobre direito local, conforme súmula 280 do STF, aplicável ao STJ.

17 Nesse sentido, “decisões divergentes quando se decide de forma diversa em processos nos quais se discute temas idênticos ou semelhantes”. MEIRELES, Edilton. Reunião de processos, cooperação e conflito de competência. *In. Revista de Processo*. v. 294. ago/2019, *versão digital*.

18 Sobre a possibilidade de abuso da utilização do IRDR como estratégia processual para favorecimento pessoal, utilizando-se da faculdade de escolha do foro para ajuizamento da ação nos termos do art.52, parágrafo único do CPC: “Pois bem. Suponha-se que um cidadão tenha domicílio no Estado do Rio Grande do Sul, mas deseje, por circunstâncias da vida, ajuizar demanda contra o Estado do Rio de Janeiro. Se a questão jurídica em que se ampara o pedido já tiver sido objeto de precedente vinculante desfavorável no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, todo esse sistema construído pelo legislador em prestígio à uniformidade de tratamento e à segurança jurídica poderá ser facilmente burlado pela mera vontade do autor: podendo optar entre o foro do domicílio do réu, onde se submeteria ao precedente vinculante, e o do seu próprio domicílio, não alcançado pela eficácia do precedente, como o art. 52, parágrafo único, do CPC/15 agora lhe faculta, é fora de dúvida que preferirá o segundo. E mais: nada impedirá inclusive aqueles que já tenham domicílio no Estado do Rio de Janeiro de o transferirem para outra unidade da Federação com os olhos no mesmo artifício, apenas para escapar do insucesso que de outra forma já estaria determinado.” SOKAL, Guilherme Jales. *O Novo CPC e o federalismo*. Disponível em: https://www.academia.edu/26658300/O_Novo_CPC_e_o_federalismo. Acessado em: 09.10.2020.

19 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas: a luta contra a dispersão jurisprudencial excessiva*. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p.179.

20 “Entre esses conflitos, cita-se a questão afetada para julgamento no TRF da 4ª Região, em regime de IRDR, relativa à necessidade de somar parcelas vincendas ao valor da causa para fins de definir a competência dos Juizados Especiais Federais. Semelhante tema é discutido em Tribunais Estaduais, tendo em vista a existência de Juizados Especiais Estaduais.” ANDRADE, Juliana Mellazi. A competência dos tribunais para julgamento de IRDRs: possível incompatibilidade decisória e a remessa (obrigatória) aos tribunais superiores. *In. Revista de Processo*. Vol.277, mar/2018, *versão digital*. A autora ainda cita a tramitação de demandas com possibilidade de decisões divergentes no direito bancário, como no TRF da 4ª região: Tema n. 2, Processos paradigma n. 50332079120164040000 e 50259845520154047200, admitido pela Corte Especial em 22.09.2016; na Justiça estadual: TJRJ, AI 0042399-54.2014.8.19.0000, Decisão Monocrática, Marcia Ferreira Alvarenga, j. 20.08.2014; TJDF, AI 0034759-96.2015.8.07.0000, 2ª T. Cível, rel. Des. João Egmont, j. 13.04.2016.

21 Enunciado 90, do Fórum Permanente de Processualistas Civis: “É admissível a instauração de mais de um incidente de resolução de demandas repetitivas versando sobre a mesma questão de direito perante tribunais de 2.º grau diferentes”.

22 Ver: “Em casos de extensão nacional da suspensão, deve-se manter em tramitação apenas um IRDR, suspendendo-se igualmente outros IRDRs que possam estar tramitando em outros tribunais sobre idêntico objeto.” CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao novo código de processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, *livro digital*.

tribunal julgador do incidente²³, podendo ter eficácia nacional caso seja interposto recurso ao tribunal superior competente para análise do direito violado²⁴ (art.982, §5º, CPC).

Percebe-se que essa distribuição de competências em critérios absolutos (função, pessoa e matéria) e relativos (valor da causa e território) nem sempre atende à eficiência processual. Vê-se que, pelo atual sistema, o IRDR que enfrente direito de âmbito federal pode ser instaurado simultaneamente em tribunais com competências absolutas distintas, por exemplo, em litígio que diga respeito a direito do consumidor normalmente discutido nos tribunais de justiça estaduais, caso atinja a esfera de uma empresa pública poderá a mesma questão jurídica ser enfrentada nos Tribunais de Justiça Federais. Outro caso possível é na discussão sobre direito dos professores, que pode ser discutido na esfera estadual e federal. Também pensar-se-ia na existência de questão comum em trâmite simultaneamente nas justiças especiais e comuns.

A existência de questão comum em tribunais com competências absolutas distintas, em um sistema de competências como o brasileiro, fundado na exclusividade do exercício das competências, no fracionamento, divisão e exclusão mútua entre os órgãos jurisdicionais, parece incongruente com a tendência atual de eficiência processual²⁵. Isso porque se impossibilita o julgamento conjunto das demandas ainda que tratem sobre a mesma questão jurídica, com possibilidade de prolação de decisões finais com resultados diversos para situações idênticas, em ofensa à isonomia, à coerência e à consistência do sistema.

Assim, a justificativa para que o IRDR verse sobre legislação federal, ainda que seja apreciado por tribunais estaduais, encontra-se na necessidade de garantir ao judiciário melhor gerenciamento de seus processos, eficiência processual, previsibilidade, segurança jurídica e tratamento isonômico, pelo menos no âmbito do tribunal provocado²⁶.

Em razão da exigência de eficiência processual, o sistema criou técnicas legislativas que dão suporte para o incremento na gestão de demandas massificadas. É o que veremos a seguir.

3. OS MECANISMOS JURÍDICOS PARA GARANTIA DE EFICIÊNCIA NA GESTÃO E JULGAMENTO DE PROCESSOS REPETITIVOS: A SUSPENSÃO NACIONAL E A RECORRIBILIDADE AOS TRIBUNAIS SUPERIORES

Numa tentativa de garantir a coerência sistêmica, bem como, a isonomia e a segurança jurídica para os sujeitos que se encontram no âmbito do tribunal que fixa a tese jurídica em IRDR, o art.982, I, do CPC, prevê a *suspensão automática*²⁷ de todos os processos pendentes, individuais e coletivos, que versam sobre a mesma questão de direito, em tramitação naquele Estado ou região.

23 NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado*. 3º ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018, p.2096.

24 ALVIM, Arruda. *Manual de direito processual civil: teoria geral do processo, processo de conhecimento, recursos, precedentes*. 4ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, livro digital.

25 CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. Tese apresentada no concurso de provas e títulos para provimento do cargo de Professor Titular. Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017, p. 466.

26 De modo semelhante, ver: “Após a leitura destes dispositivos, não tenho dúvida em afirmar que existem alguns objetivos claros diretamente ligados ao IRDR, a saber: a) *diminuição da divergência interpretativa e da jurisprudência lotérica entre magistrados vinculados ao mesmo tribunal*; b) *estabilização do pensamento cognitivo local sobre um mesmo tema*; c) *vinculação do pensamento do tribunal, com força obrigatória, antes da disseminação da divergência interpretativa*; d) *alcance da isonomia, evitando que a divergência gera atraso na prestação jurisdicional*; e) *diminuição de recursos aos tribunais superiores*; f) *alcance da previsibilidade e da segurança jurídica*.” ARAÚJO, José Henrique Mouta. O devido processo legal e o julgamento do incidente de resolução de demandas repetitivas - IRDR. In. PEGINI, Adriana Regina Barcellos; FERREIRA, Daniel Brantes; SOUSA, Diego Crevelin de; MALAFAIA, Evie Nogueira e. (Org.) *Processo e liberdade: estudos em homenagem a Eduardo José da Fonseca Costa*. Londrina, PR: Thoth, 2019, p.527.

27 Essa suspensão automática decorre de sua obrigatoriedade. Sobre a obrigatoriedade da suspensão: PEIXOTO, Ravi. *O IRDR e a suspensão de processos*. Empório do direito. 2017, versão digital. Em sentido contrário à suspensão automática: “A suspensão de processos pendentes, individuais ou coletivos, que tramitam no Estado ou na região prevista no art. 982, I,

Em razão da não vinculatividade obrigatória da tese fixada em IRDR para outros tribunais fora da circunscrição do que proferiu a decisão, a esses não é garantida a suspensão automática, de modo que se o fosse violaria o acesso à justiça, pois o curso processual seria paralisado em razão de medida inaplicável.

Observa-se que o sistema jurídico preza pelo tratamento isonômico, seguro e coerente entre os jurisdicionados e para isso cria técnicas que fomentam a eficiência na aplicação uniforme do direito ou da tese fixada em IRDR, destacando-se duas: a) a *suspensão nacional dos processos* e b) a *recorribilidade ao tribunal superior responsável pela uniformização da jurisprudência*.

O art.982, §3º, do CPC, determina a possibilidade de as partes, Ministério Público, Defensoria Pública e as partes de processos que versem sobre a mesma questão jurídica, ainda que fora da competência do tribunal, requererem a suspensão nacional dos processos aos tribunais superiores (STJ, STF, TSE, TST) a depender da competência atinente ao direito discutido. O objetivo é impedir a tramitação conjunta de vários IRDRs sobre a mesma questão em diferentes tribunais, evitando-se as divergências decisórias, bem como, antecipar a possibilidade de a tese ganhar abrangência nacional (art.987, §2º, CPC) visto a grande probabilidade de que tal questão seja apreciada pelos tribunais uniformizadores²⁸.

Mesmo que a suspensão nacional cesse na ausência de interposição de recurso especial ou extraordinário (art.982, §5º, CPC), a sua previsão garante estabilidade e previsibilidade²⁹ ao sistema. Isso porque ainda que não haja vinculação obrigatória da tese fixada em um IRDR, cabe aos tribunais enfrentá-la, seja para reafirmá-la, distingui-la ou superá-la. Se assim não for, o sistema se torna ineficiente, uma vez que permitirá a admissibilidade de diversos IRDRs sobre a mesma questão em diversos tribunais, gerando risco de julgamentos divergentes, com violação à isonomia, à segurança jurídica e à coerência sistêmica.

Ocorre que a possibilidade de os tribunais superiores regularem o direito processual por meio dos seus regimentos internos tem acarretado divergências sobre a aplicação da técnica de suspensão nacional de processos em IRDR. Nessa lógica, o STJ já havia compreendido que para o requerimento da suspensão nacional deveriam se demonstrar alguns requisitos que privilegiavam a uniformização sobre a interpretação da lei federal³⁰. Em contraposição, a introdução do art.271-A³¹ do Regimento interno do STJ impôs, para além da segurança jurídica e do excepcional interesse social, um novo requisito: comprovação da *inadmissão* do IRDR no estado ou região onde tramita a demanda, caso seja em localidade de competência territorial diversa.

do CPC não é decorrência automática e necessária da admissão do IRDR, competindo ao relator ou ao colegiado decidir acerca da sua conveniência” (Enunciado nº. 140 da II Jornadas de Direito Processual Civil do CJF). E o STJ já entendeu pela necessidade de um olhar casuístico nos Temas 996 (REsp nº. 1.729.593), 988 (REsp nº. 1.696.396), 1.022 (REsp nº. 1.717.213) e 1.027 (REsp nº. 1.825.622).

28 TEMER, Sofia; MENDES, Aloisio Gonçalves de Castro. O incidente de Resolução de Demandas Repetitivas do novo Código de Processo Civil. *In. Revista de Processo*. vol. 243, maio/2015, *versão digital*.

29 Sobre a previsibilidade como contributo para a segurança jurídica: “Na dimensão subjetiva, a previsibilidade significa *calculabilidade*, [...] emprestando uma ‘segurança de orientação’ às condutas individuais.” Continua o autor: [Na dimensão objetiva, a previsibilidade] “pretende ainda uma proteção da *confiabilidade* do ordenamento jurídico. Trata-se da confiança de que a ordem jurídica é composta não de um amontoado de regras e atos descoordenados, não de um emaranhado de pontos perdidos, mas sim de um sistema coeso e coerente, que autoriza projeções futuras e avaliações da repercussão dos atos praticados no passado. [...] As pessoas se comportam pela *expectativa de incidência normativa futura*”. CABRAL, Antonio do Passo. *Segurança jurídica e regras de transição dos processos judicial e administrativo: introdução ao art.23 da LINDB*. Salvador: JusPodivm, 2020, p.46-47.

30 Tema nº 7: “a) demandar a interpretação da legislação infraconstitucional federal; b) abranger matéria que se repete em processos em tramitação em outros estados ou regiões; e c) ensejar divergência de entendimentos entre pelo menos dois tribunais.” e, quanto ao requisito de excepcional interesse social, que “devem ser analisados aspectos voltados ao impacto que a decisão do Superior Tribunal de Justiça, seja pelo deferimento ou indeferimento do pedido, representará para a sociedade”. STJ, SIRDR nº 7, Min. Paulo de Tarso Sanseverino, j. em 21.6.2017.

31 Art. 271-A, §1º. A parte de processo em curso em localidade de competência territorial diversa daquela em que tramita o incidente de resolução de demandas repetitivas deverá comprovar a inadmissão do incidente no Tribunal com jurisdição sobre o estado ou região em que tramita a sua demanda.

Sofia Temer chama a atenção para a desnaturação do instituto da suspensão nacional, pois a previsão impede os seus objetivos, visto que, em uma análise superficial, poderia inexistir interesse da parte condutora do IRDR³², uma vez que já alcançada pela suspensão local, bem como, os tribunais não deixarão de inadmitir o incidente por sua admissão em outro tribunal.³³

Nesse contexto, a técnica de suspensão nacional parece não alcançar o incremento de eficiência, pois o sistema tem apresentado limitações inexistentes na lei para sua aplicação.

Sucedem que outra técnica para melhor gestão das demandas repetitivas é a que permite que os interessados recorram aos tribunais superiores (art.987, CPC). Isso ocorre porque, após a resolução da questão comum no âmbito de um dos tribunais superiores, a tese fixada poderá ser aplicada nacionalmente, reduzindo os custos e o tempo com decisões repetidas pelos vários tribunais.

Tal norma, contudo, não explicita os legitimados para recorrer. A conformação subjetiva deve se diferenciar da natureza dos conflitos individuais, permitindo reconhecer que será legítimo aquele que tiver *interesse jurídico na definição da tese*, cabendo às partes condutoras, ao Ministério Público como fiscal da lei, à Defensoria Pública, ao *amicus curiae* e às partes sobrestadas dado o relevante interesse em ver a tese ganhando abrangência nacional³⁴.

Não obstante, verifica-se que no âmbito da legislação federal a recorribilidade deve ocorrer ao STJ, que é a corte responsável pela uniformização da jurisprudência e da tese em âmbito nacional³⁵. Ocorre que o exercício do direito recursal é voluntário, de modo que não é possível assegurar que haverá a aplicação eficiente da tese a nível nacional. Nessa perspectiva salienta-se dado do Observatório Brasileiro de IRDRs que demonstrou que em 63% das decisões que fixaram tese em IRDR não houve interposição de REsp ou RE³⁶, confirmando a dificuldade de nacionalizar a tese por meio de um sistema de recorribilidade voluntário.

No caso, a impossibilidade de suspensão nacional prévia e a dependência aos legitimados para recorrerem aos tribunais superiores demonstram a dificuldade de tornar efetiva a coerência das decisões na gestão de processos repetitivos.

4. A PERSPECTIVA DA DOUTRINA BRASILEIRA: A INDICAÇÃO DE UMA “REMESSA NECESSÁRIA”

Prevido as dificuldades de concretização da suspensão nacional dos processos que versem sobre mesma questão jurídica de IRDR e a necessidade de garantir um tratamento isonômico, seguro, previsível e universalizável, parte da doutrina tem proposto a “Remessa Necessária” para os tribunais

32 Em análise mais atenta, vislumbro interesse de determinadas partes quando se tratar de lei federal cuja incidência seja nacional, pensar-se-á, por exemplo, no interesse de empresas que atuam em diferentes estados brasileiros (p. ex.. correios, caixa econômica federal, bancos, etc), grupos profissionais (p.ex., professores, empregados públicos, etc) e outros, desde que a tese lhes seja favorável. Situação que pode ser mais preocupante ocorre com os cidadãos comuns que não tem condições financeiras para arcar com os serviços advocatícios a fim de buscar a nacionalização da tese fixada em IRDR, sendo-lhes suficiente o alcance local da norma.

33 TEMER, Sofia. *Suspensão nacional de processos em IRDRs: a paradoxal posição do STF e do STJ*. Disponível em: <https://processualistas.jusbrasil.com.br/artigos/843927427/suspensao-nacional-de-processos-em-irdrs-a-paradoxal-posicao-do-stf-e-do-stj>. Acessado em 10/09/2020.

34 TEMER, Sofia. Recurso no incidente de resolução de demandas repetitivas: quem pode recorrer da decisão que fixa a tese? In: NUNES, Dierle; MENDES, Aloisio; JAYME, Fernando. *A nova aplicação da jurisprudência e precedentes no CPC/2015*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, p.1043-1044.

35 “Fundamentalmente, o Superior Tribunal de Justiça tem a missão de definir o sentido da lei federal e de garantir a sua uniformidade no território nacional. Isso fica claro a partir do teor das disposições que regulam a interposição do recurso especial”. MARINONI, Luiz Guilherme. *O STJ enquanto cortes de precedentes: recompreensão do sistema processual da corte suprema*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, versão digital.

36 ZUFELATO, Camilo (Coord). *Relatório de pesquisa do Observatório Brasileiro de IRDRs da FDRP/USP*. Disponível: <http://www.direitorp.usp.br/1o-relatorio-de-pesquisa-do-observatorio-brasileiro-de-irdrs/>. Acessado em: 17/10/2020.

superiores como solução para tornar eficiente a aplicação de uma tese sobre questão jurídica comum ao garantir a sua abrangência nacional.

O posicionamento apresentado traz a possibilidade de remessa necessária prévia para os tribunais superiores para análise da suspensão nacional quando se observar incompatibilidade entre os julgados, bem como, após o julgamento da tese. A lógica é que esta seja encaminhada necessariamente para o tribunal superior com competência para análise da matéria discutida, de modo a submetê-la à apreciação e conseqüente abrangência nacional³⁷.

A tese apresentada é interessante, contudo, possui dificuldades para a sua implementação. Nesse sentido, a previsão de remessa necessária é questão de procedimento processual que deve ser regulada em legislação federal de competência concorrente (art.24, IX, CF). Além disso, a competência dos tribunais superiores é prevista na Constituição Federal, de certo que o cabimento de remessa necessária direto às Cortes poderá violar norma constitucional³⁸, sendo necessário o acréscimo ao texto por Emenda Constitucional.

5. Cooperação judiciária: uma solução alternativa?

Como demonstrado anteriormente, o IRDR é uma técnica processual criada com o objetivo de racionalizar o sistema judiciário brasileiro por meio do julgamento conjunto de demandas ou questões repetitivas, buscando garantir isonomia e segurança jurídica. Ocorre que as técnicas do IRDR têm se mostrado insuficientes para a manutenção da coerência sistêmica em razão de suas dificuldades de implementação anteriormente apresentadas.

Dessa forma, não basta pensar na repartição de competências apenas em conformidade com a previsão legal, de modo que se deve implementar um sistema de competências flexível, adaptável, funcional e combinatório visando à coerência do direito³⁹, principalmente quando houver discussão jurídica em diversos tribunais sobre legislação federal.

Assim, este artigo propõe mais um instrumento processual que pode incrementar a eficiência na instauração e julgamento de IRDRs, especialmente quando diversos tribunais com competências absolutas enfrentarem a mesma questão jurídica. A lógica, portanto, exige uma mudança de compreensão sobre o sistema jurisdicional, que deve ser pensando como uno; que o magistrado além de julgador deve ser bom gestor; que as partes, o Poder Judiciário e demais entidades podem atuar no processo buscando um fim justo, célere, eficiente e efetivo; e que o exercício da jurisdição exige uma atuação dialógica e cooperativa⁴⁰.

A cooperação judiciária nacional foi introduzida no ordenamento jurídico brasileiro em 2011, por meio da recomendação nº 38 do CNJ, substituída recentemente pela resolução 350/2020, e desenvolvida

37 ANDRADE, Juliana Mellazi. A competência dos tribunais para julgamento de IRDRS: possível incompatibilidade decisória e a remessa (obrigatória) aos tribunais superiores. In. *Revista de Processo*. Vol.277, mar/2018, versão digital; TEMER, Sofia. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas*. 4ª ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p.287-288. A autora pondera, contudo, que a ideia está em amadurecimento.

38 Embora falando sobre os limites às reservas da competência convencional: “Essa regulação não legal da competência encontra limites nos casos de reserva de lei ou reserva constitucional. Vejam-se as normas de competência dos tribunais superiores, só podem ser previstas em norma constitucional” CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. Tese apresentada no concurso de provas e títulos para provimento do cargo de Professor Titular. Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017, p.281.

39 “Pois bem, por tudo isso, não basta que o legislador seja um “arquiteto” que distribui competências num aspecto puramente formal. A moldura normativa deve também conformar o atrito entre as instituições numa perspectiva teleológico-funcional, buscando firmar a coerência do sistema jurídico também pela harmonia no desempenho de funções”. CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. Tese apresentada no concurso de provas e títulos para provimento do cargo de Professor Titular. Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017, p.155.

40 LAGRASTA, Valeria Ferioli. *Sistema de gestão judiciária e gerenciamento de processo*. Disponível: http://www.adambrasil.com/wp-content/uploads/2017/06/sistema_gestaojudiciaria_gerenciamiento_processo.pdf. Acessado: 18/10/2020.

pelos arts.67 a 69 do CPC. Essa técnica é expressão do *dever de recíproca cooperação* entre os órgãos do Poder Judiciário - e o juízo arbitral -, estadual ou federal, especializado ou comum, em todas as instâncias e graus de jurisdição, inclusive aos tribunais superiores, a fim de incrementar a eficiência de suas atividades (art.2º, resolução 350/2020, CNJ).

Esse instrumento possui como fundamento a eficiência processual⁴¹, princípio que impõe uma diretriz no sentido de adoção de técnicas atípicas para emprestar ao procedimento uma solução ótima. Essas técnicas têm como norte a flexibilidade e adaptabilidade que atuam permitindo a modificação da competência no curso do processo, a maleabilidade na designação de juízes e na composição de colegiados, e na derrogação das regras legais pela conformação pretendida pelas partes⁴².

O seu objetivo é permitir o melhor gerenciamento de processos pelos magistrados, implementando um sistema de resolução de casos com eficiência, agilidade e celeridade. Para isso, impõe-se uma releitura do princípio do juiz natural, considerando que o juiz adequadamente competente para analisar a questão posta em julgamento será o que for mais eficiente para a solução da demanda⁴³. Assim, pensa-se em uma compreensão sobre a distribuição de competência que não se limite à classificação entre absoluta (indeclinável) e relativa (declinável), mas fixe critérios de exclusividade (ex., justiças especiais) e concorrência⁴⁴, zona que permite uma mudança organizacional das funções judiciais de acordo com o caso, para que a competência seja exercida de forma combinada pelo(s) juízo(s) mais eficiente(s) entre os que são concorrentes para exercê-la.

O processamento do pedido de cooperação será informado pelos princípios da celeridade, concisão, instrumentalidade das formas e unidade da jurisdição nacional⁴⁵(art.8º, §1º, resolução 350/2020 do CNJ). Tais princípios fundamentam o cabimento da cooperação judiciária nacional como meio para o alcance da rapidez e do consenso no andamento de demandas sujeitas a diversos ramos do Judiciário⁴⁶.

Algumas premissas são importantes para a sua compreensão. A cooperação é regida pela *consensualidade*⁴⁷ - em respeito aos princípios do juiz natural e independência do juiz-, *flexibilidade*, *informalidade* e *atipicidade*. Dessa forma, o sistema se desburocratiza e permite que os magistrados

41 “Dessa forma, cabe ao juiz primar pela eficiência na realização dos atos processuais, buscando a consecução dos resultados com o menor dispêndio de energia possível.” ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. *Fundamentos da cooperação judiciária nacional*. Revista eletrônica de direito processual (REDP). Rio de Janeiro. Ano 14. vol 21. n 3. Set/dez 2020, p.455. “[...] a eficiência processual significa uma alocação ótima de recursos e técnicas processuais para que se atinjam os fins do processo com a maior qualidade e os menores custos. Trata-se de buscar um processo civil de resultados.” FERREIRA, Gabriela Macedo. “Ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o direito brasileiro”. *In*. Civil Procedure Review. v.10. n.3. set/dez.2019, p.14.

42 CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. Tese apresentada no concurso de provas e títulos para provimento do cargo de Professor Titular. Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017, p.422.

43 “A proposta é partir-se de Estados ou juízos abstrata e concorrentemente competentes (em conjunto e simultaneidade), a única exigência que se acresce é que, na eleição daquele que atuará em concreto, atente-se para o que seja mais propício e que esteja em melhores condições de dar adequado prosseguimento ao processo. Daí falar-se na busca de algo que corresponderia a um *appropriate or natural forum* (foro natural ou adequado).” BRAGA, Paula Sarno. Competência Adequada. *In*. *Revista de Processo*. Ano 38. v.219, maio/2013, versão digital.

44 CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. *op. cit.*, p.576.

45 “Dessa forma, uma vez que o exercício da jurisdição, na prática, exija o concurso de vários órgãos do Poder Público, é preciso viabilizar que isso ocorra da melhor forma, expressando a noção de unidade.” ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. *Fundamentos da cooperação judiciária nacional*. *In*. *Revista eletrônica de direito processual (REDP)*. Rio de Janeiro. Ano 14. vol 21. n 3. Set/dez 2020, p.455, p.457.

46 LAGRASTA, Valeria Ferioli. *Sistema de gestão judiciária e gerenciamento de processo*. Disponível: http://www.adambrasil.com/wp-content/uploads/2017/06/sistema_gestaojudiciaria_gerenciamento_processo.pdf. Acessado: 18/10/2020.

47 Destaca-se entendimento de Fredie Didier Jr. que defende o caráter impositivo, compulsório e hierárquico da cooperação judiciária quando efetivada por meio da delegação, que para ele ocorre quando um órgão judiciário transfere a outro a competência para a prática de um ato em razão da vinculação hierárquica. Nesse sentido, ver: DIDIER Jr., Fredie. *Cooperação Judiciária Nacional: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro (arts.67-69, CPC)*. Salvador: JusPodivm, 2020, p.76-77.

realizem atos para modificação do procedimento, desde que devidamente fundamentados, objetivos e imparciais (art.5º, IV, resolução 350/2020, CNJ), concretizando rapidez, agilidade e eficiência no trâmite processual⁴⁸.

As atividades cooperativas são práticas não hierárquicas e espontâneas⁴⁹ que podem interagir por diversas formas, umas mais monológicas e passivas que prescindem de mutualidade (p. ex., prestação de informações, realização de atos materiais, etc.) e outras mais diretas e ativas (ex., prática de atos conjuntos, celebração de protocolos institucionais, etc.). Essa cooperação fundamenta o exercício compartilhado consensualmente de competência, que pode servir para prática conjunta de atos materiais, instrutórios, executivos e decisórios⁵⁰.

Inovação no âmbito da relação coordenada e combinatória entre órgãos judiciários é vista na possibilidade de cooperação judiciária por ato concertado (art.4º, resolução 350/2020, CNJ), espécie de ato conjunto⁵¹. Por essa lógica, a concertação autoriza a alteração da competência para a prática de determinados atos, em prol da eficiência na administração judiciária e da racionalização da atividade jurisdicional, especialmente no contexto da litigância de massa, ao possibilitar a coordenação de procedimentos tendentes a impedir a repetição de atos desnecessários e a prolação de decisões divergentes⁵².

Os atos concertados estão exemplificadamente indicados no art.69 do CPC, no qual se descreve a prática de atos materiais e processuais, por exemplo, citação, obtenção de provas e outros. Entre eles, verifica-se a centralização de processos, a qual se traduz na gestão cooperativa da competência adequada. Com base no art. 69, §2º, do CPC, os atos de concertação entre juízos cooperantes podem alterar a competência independentemente de previsão legal específica e da prévia fixação legal do juízo competente⁵³.

48 FERREIRA, Gabriela Macedo. Ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o direito brasileiro. *In. Civil Procedure Review*. v.10. n.3. set/dez. 2019, p.43.

49 Em sentido contrário, Fredie Didier Jr. afirma que a cooperação pode ser efetivada entre os órgãos judiciários por: a) *solicitação*: quando se busca a realização de um ato específico; b) *delegação*: quando um órgão transfere a outro a ele vinculado a competência para prática de atos; c) *concertação*: quando os juízes acordam previamente a prática de atos indeterminados e tendentes à permanência. DIDIER Jr., Fredie. *Cooperação Judiciária Nacional: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro (arts.67-69, CPC)*. *op. cit.*, p.75-78. O autor baiano entende que a cooperação ao se efetivar por meio da delegação é impositiva (p.ex., carta de ordem), porém, discorda-se dessa compreensão, vez que se pode observá-la entre órgãos sem hierarquia. Nesse sentido, ver: “Uma primeira referência é que, entre diversos órgãos jurisdicionais, não há necessariamente uma relação de subordinação entre o juízo delegante e o juízo delegatário. Essa hierarquia pode existir, como nas delegações dos tribunais superiores para que juízos de primeira instância produzam provas a serem utilizadas em processos de competência originária, ou para que promovam atos executivos de suas decisões. Mas pode haver delegação de atos jurisdicionais entre dois juízos de mesma posição na hierarquia judiciária (dois juízos federais de uma mesma região), ou entre ramos e Estados diferentes (pense-se, p. ex., em um Tribunal de Justiça de um Estado delegando atos para um juiz de direito de outro Estado)”. CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. Tese apresentada no concurso de provas e títulos para provimento do cargo de Professor Titular. Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017, p.498.

50 CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. *op. cit.*, p.528.

51 Em sentido diverso, há quem defenda que se trata de negócio jurídico, cite-se: FERREIRA, Maria Gabriela Silva Campos. *O compartilhamento de competências e os atos processuais concertados entre juízes*. Tese apresentada para obtenção do título de mestre no Programa de Pós-Graduação Stricto sensu da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Pernambuco. Recife, 2019, p.146; DIDIER Jr., Fredie. *Cooperação Judiciária Nacional: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro (arts.67-69, CPC)*. Salvador: JusPodivm, 2020, p.84.

52 FERREIRA, Maria Gabriela Silva Campos. *O compartilhamento de competências e os atos processuais concertados entre juízes*. Tese apresentada para obtenção do título de mestre no Programa de Pós-Graduação Stricto sensu da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Pernambuco. Recife, 2019, p. 147.

53 FERREIRA, Gabriela Macedo. “Ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o direito brasileiro”. *In. Civil Procedure Review*. v.10. n.3. set/dez.2019, p.43. Importante salientar que Fredie Didier Jr. aponta que para essa cooperação de competências, o ato concertado não poderá alterar competência absoluta para julgar determinados pedidos principais, mas poderá alterar a competência relativa para a decisão das questões principais. Bem como, o ato poderá alterar a competência para questões incidentais, mesmo que analisadas por juízos com competências absolutas

A centralização de processos permite que determinados juízes, respeitado o âmbito das respectivas competências, possam cooperar, desde que a distribuição de competências seja realizada com *objetividade, impessoalidade e invariância*⁵⁴, e que o seu pedido seja fundamentado adequadamente (art.8º, §1º, resolução 350/2020, CNJ). Essa cooperação recíproca pode envolver todas as instâncias e graus de jurisdição (inclusive os tribunais superiores), nas esferas estadual ou federal, especializada ou comum (arts.67, 69, §3º, CPC).

Assim, para incrementar a eficiência no trâmite de processos repetitivos⁵⁵ no âmbito dos tribunais, principalmente quando versar sobre legislação federal, pode-se recorrer às práticas cooperativas.

Como visto, existem dificuldades na implementação da isonomia e coerência no julgamento de IRDRs. No caso, a permissão do sistema em admitir vários incidentes sobre o mesmo tema em diversos tribunais brasileiros e a instauração em tribunais com competências diversas (TJ, TRF, TRT, TRE) representam espaços de ineficiência processual, pois decisões poderão ser prolatadas em sentidos divergentes mesmo que abordem questões semelhantes ou as resoluções das divergências serão prorrogadas face à recorribilidade exacerbada. Haverá espaço de ineficiência também se houver suspensão desnecessária dos processos que não sofrerão aplicação da tese.

Abrangendo a análise, em prol do incremento da eficiência no trâmite e julgamento do IRDR, poder-se-ia suscitar a cooperação para o processamento e o julgamento conjunto de IRDRs sobre a mesma questão jurídica, ainda que processados em tribunais com competências distintas, desde que resguardada a competência em razão da matéria. Também pode-se utilizá-la quando não for possível a suspensão nacional prévia dado as circunstâncias anteriormente apresentadas sobre as limitações cognitivas impostas pelos regimentos internos do STJ e do STF, ou quando houver necessidade de fixar regras de transição para os processos conjuntos, ou para deferimento da suspensão de processos a depender de cada caso concreto observado pelos juízes cooperantes.

Pensar-se-ia também na possibilidade de o STJ concertando, após a fixação de teses divergentes em IRDRs instaurados em diversos tribunais, indicar qual o posicionamento jurisprudencial adequado para a questão jurídica divergente, manifestando a competência constitucional que lhe é albergada como corte responsável pela uniformização de jurisprudência.

Como a cooperação pode ocorrer em qualquer fase do processo (cognitiva, instrutória, decisória, executória), vê-se a possibilidade de prática de atos conjuntos para servirem a vários IRDRs que estejam tramitando sobre a mesma questão jurídica, no intuito de dar-lhe uma orientação comum, como a oitiva de *amicus curiae* de outros estados ou tribunais, a participação de partes domiciliadas em outros tribunais que possam fomentar uma argumentação mais qualificada pelo conteúdo jurídico em discussão⁵⁶ ou a manifestação do Ministério Público de outros estados que possa acrescentar melhor qualidade decisória.

distintas. DIDIER Jr., Fredie. *Cooperação Judiciária Nacional: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro (arts.67-69, CPC)*. Salvador: JusPodivm, 2020, p.100.

54 Cabral explica: “a) objetividade, pois a definição do juízo e designação de juízes devem analisar aspectos do litígio e elementos de cada processo, proibidas considerações subjetivas que escapem dos fatores referentes ao caso em análise e da alocação ótima de recurso judiciários; b) impessoalidade: equidistância sem subjetivismo; c) invariância: pois uma mesma situação deve conduzir à mesma conclusão, e, portanto, a atribuição de competência deve ter generalidade [...]” CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. Tese apresentada no concurso de provas e títulos para provimento do cargo de Professor Titular. Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017, p.309-310.

55 Uma análise importante é quanto à abrangência do termo “processo repetitivo”, que pode servir tanto para a centralização das demandas repetitivas, quanto para situações que nelas não se encaixam, como questões referentes a um mesmo fato, ou quando incidentes de julgamentos de processos repetitivos forem inconvenientes (e.g., casos pendentes nos juzgados especiais; inadequada suspensão dos processos por urgência ou risco de prescrição; a questão repetitiva aparecer em juízos com competências absolutas distintas).

56 DIDIER Jr., Fredie; LIPIANI, Julia. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. Eficácia Interpretativa do Princípio Federativo sobre o Direito Processual. Federalismo Processual. Contraditório no Processamento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (Parecer)*. RT. vol.300. fev/2020, versão digital.

Nesse sentido, a cooperação redesenha o princípio do contraditório para permitir a maior participação dos juízes, partes e demais interessados com o objetivo de aprimorar a decisão judicial⁵⁷.

Dessa forma, a cooperação incrementa a eficiência no trâmite e no julgamento de processos repetitivos no âmbito dos tribunais, principalmente quando o direito aplicável estiver previsto em legislação federal. Enfim, verificam-se, assim, diversas possibilidades de utilização da cooperação judiciária nacional para atender aos reclames da eficiência, consistência e coerência sistêmica, como mecanismo a serviço do IRDR para o alcance de suas finalidades, sendo uma alternativa às técnicas processuais que hoje lhe estruturam.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente artigo buscou-se apresentar o processamento do incidente de resolução de demandas repetitivas que versa sobre legislação federal em um paradigma sistêmico de eficiência processual.

Por outro lado, delineamos que as técnicas processuais que poderiam garantir o trâmite, o julgamento e a aplicação da tese jurídica fixada no IRDR, algumas vezes são insuficientes - e muitas vezes ineficazes -, em decorrência de limites impostos pelo próprio sistema jurídico. Além disso, a possível proposta de uma “remessa necessária” também não pode ser aplicada automaticamente, necessitando de modificações legais ou constitucionais.

Nesse sentido, verificamos que a cooperação judiciária entre os órgãos do Poder Judiciário, partes, Ministério Público e demais interessados, pode ser uma alternativa para o incremento da eficiência processual no gerenciamento de processos repetitivos para prática de atos materiais e processuais.

7. REFERÊNCIAS

- ALVIM, Arruda. *Manual de direito processual civil: teoria geral do processo, processo de conhecimento, recursos, precedentes*. 4ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, *livro digital*.
- AMARAL, Guilherme Rizzo. Efetividade, segurança, massificação e a proposta de um ‘incidente de resolução de demandas repetitivas’. *In. Revista de Processo*. São Paulo: RT, vol.196, jun/2011, versão digital.
- ANDRADE, Juliana Mellazi. A competência dos tribunais para julgamento de IRDRS: possível incompatibilidade decisória e a remessa (obrigatória) aos tribunais superiores. *In. Revista de Processo*. Vol.277, mar/2018, versão digital.
- ARAGÃO, Nilsiton Rodrigues de Andrade. Fundamentos da cooperação judiciária nacional. *In. Revista eletrônica de direito processual (REDP)*. Rio de Janeiro. Ano 14. vol 21. n 3. Set/dez 2020.
- ARAÚJO, José Henrique Mouta. O devido processo legal e o julgamento do incidente de resolução de demandas repetitivas - IRDR. *In. PEGINI, Adriana Regina Barcellos; FERREIRA, Daniel Brantes; SOUSA, Diego Crevelin de; MALAFAIA, Evie Nogueira e. (Org.) Processo e liberdade: estudos em homenagem a Eduardo José da Fonseca Costa*. Londrina, PR: Thoth, 2019.
- BASTOS, Antonio Adonias Aguiar. O dever de enfrentamento do precedente editado num Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) para julgamento de outro IRDR. *In. Revista Brasileira de Direito Processual*. Ano 26. n.103, jul/set 2018, versão digital.
- BRAGA, Paula Sarno. Competência Adequada. *In. Revista de Processo*. Ano 38. v.219, maio/2013, versão digital.
- CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao novo código de processo civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2016, *livro digital*.

57 FERREIRA, Gabriela Macedo. “Ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o direito brasileiro”. *In. Civil Procedure Review*. v.10. n.3. set/dez.2019, p.21.

- CABRAL, Antonio do Passo. *Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil*. Tese apresentada no concurso de provas e títulos para provimento do cargo de Professor Titular. Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017.
- CABRAL, Antonio do Passo. *Segurança jurídica e regras de transição dos processos judicial e administrativo: introdução ao art.23 da LINDB*. Salvador: JusPodivm, 2020.
- DIDIER Jr., Fredie. *Cooperação Judiciária Nacional: esboço de uma teoria para o Direito brasileiro (arts.67-69, CPC)*. Salvador: JusPodivm, 2020.
- DIDIER Jr., Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. 20^a ed. Salvador: JusPodivm, 2018.
- DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da. *Curso de Direito Processual Civil: o processo civil nos tribunais, recursos, ações de competência originária de tribunal e querela nulliatis, incidentes de competência originária de tribunal*. 15^a ed. vol.3. Salvador: JusPodivm, 2018.
- DIDIER Jr., Fredie; LIPIANI, Julia. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas. Eficácia Interpretativa do Princípio Federativo sobre o Direito Processual. Federalismo Processual. Contraditório no Processamento do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (Parecer)*. RT. vol.300. fev/2020, versão digital.
- FERREIRA, Gabriela Macedo. “Ato concertado entre juízes cooperantes: esboço de uma teoria para o direito brasileiro”. In. *Civil Procedure Review*. v.10. n.3. set/dez.2019.
- FERREIRA, Maria Gabriela Silva Campos. *O compartilhamento de competências e os atos processuais concertados entre juízes*. Tese apresentada para obtenção do título de mestre no Programa de Pós-Graduação Stricto sensu da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Pernambuco. Recife, 2019. p. 147.
- LAGRASTA, Valeria Ferioli. *Sistema de gestão judiciária e gerenciamento de processo*. Disponível:http://www.adambrasil.com/wpcontent/uploads/2017/06/sistema_gestaojudiciaria_gerenciamento_processo.pdf. Acessado: 18/10/2020.
- MACÊDO, Lucas Buril de. *Precedentes judiciais e o Direito Processual Civil*. 3^a ed. Salvador: JusPodivm, 2019.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas: a luta contra a dispersão jurisprudencial excessiva*. 2^a ed. Salvador: JusPodivm, 2019.
- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Sistema Brasileiro de Precedentes. Natureza. Eficácia. Operacionalidade*. 3^a ed. Salvador: JusPodivm, 2019.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *O STJ enquanto cortes de precedentes: recompreensão do sistema processual da corte suprema*. 2^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017, versão digital.
- MEIRELES, Edilton. Reunião de processos, cooperação e conflito de competência. In. *Revista de Processo*. v. 294. ago/2019.
- NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. *Código de Processo Civil comentado*. 3^o ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.
- ONO, Thaynara Tieme. Reflexões em torno da interferência do IRDR no federalismo brasileiro. In. *Revista de Processo*. São Paulo: RT, ano 44, vol 289, mar/2019, versão digital.
- PEIXOTO, Ravi. *O IRDR e a suspensão de processos*. Empório do direito. 2017, versão digital.
- SOKAL, Guilherme Jales. *O Novo CPC e o federalismo*. Disponível em: https://www.academia.edu/26658300/O_Novo_CPC_e_o_federalismo. Acessado em: 09.10.2020.
- TEMER, Sofia. *Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas*. 4^a ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

TEMER, Sofia; MENDES, Aloisio Gonçalves de Castro. O incidente de Resolução de Demandas Repetitivas do novo Código de Processo Civil. *In. Revista de Processo*. vol. 243, maio/2015, versão digital.

TEMER, Sofia. *Suspensão nacional de processos em IRDRS: a paradoxal posição do STF e do STJ*. 2020. Disponível em: <https://processualistas.jusbrasil.com.br/artigos/843927427/suspensaonacionaldeprocesos-em-irdrs-a-paradoxal-posicao-do-stf-e-do-stj>. Acessado em 10/09/2020.

TEMER, Sofia. Recurso no incidente de resolução de demandas repetitivas: quem pode recorrer da decisão que fixa a tese? *In. NUNES, Dierle; MENDES, Aloisio; JAYME, Fernando. A nova aplicação da jurisprudência e precedentes no CPC/2015*. 1ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

ZANETI Jr., Hermes. *O valor vinculante dos precedentes: teoria dos precedentes normativos formalmente vinculantes*. 4ª ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

ZUFELATO, Camilo (Coord). *Relatório de pesquisa do Observatório Brasileiro de IRDRS da FDRP/USP*. Disponível: <http://www.direitorp.usp.br/1o-relatorio-de-pesquisa-do-observatorio-brasileiro-de-irdrs/>, acessado em: 17/10/2020.