

Bruno Cavalcanti Angelin Mendes

JULGAMENTOS DE CASOS REPETITIVOS

**Critérios de Seleção dos
Casos Paradigmáticos e
Formação de Precedentes**

DANIEL AMORIM ASSUMPÇÃO NEVES
Prefácio

HUMBERTO DALLA BERNARDINA DE PINHO
Apresentação

2021

 EDITORA
*Jus*PODIVM
www.editorajuspodivm.com.br

O MICROSSISTEMA DE GESTÃO E JULGAMENTO DE CASOS REPETITIVOS

O estudo que ora se enceta tem como ponto de partida o fenômeno provocado por uma avalanche de casos repetitivos que assolaram o Judiciário brasileiro com maior intensidade a partir da década de 1980, mormente com relação aos litígios de massa, sendo este apenas um dos fatores que conduziram à percepção de ineficiência do sistema processual em sua função de assegurar a real efetividade das normas de direito material por meio do processo.¹

O início do século XXI exhibe um cenário de aumento progressivo de conflitos de massa, sobretudo em razão de fatores como o crescimento da população, de modo especial em países de dimensões continentais como o Brasil, mas também por outras questões confluentes como a transparência no acesso à informação e o aumento no grau de instrução e educação das pessoas, a gradativa melhoria das condições de vida, formatando o que Norberto Bobbio denominou de “era dos direitos”, com múltiplos efeitos decorrentes dessa leitura para os Estados Democráticos de Direito.²

Com efeito, diante da coletivização das demandas civis e da tentativa de conferir força aos pronunciamentos judiciais em um ambiente de tradição *civil law*, em caráter de coerência e uniformidade a partir de influências da

1 Para José Carlos Barbosa Moreira, com a sua peculiar clareza: “Querer que o processo seja efetivo é querer que desempenhe com eficiência o papel que lhe compete na economia do ordenamento jurídico. Visto que esse papel é instrumental em relação ao direito substantivo, também se costuma falar da instrumentalidade do processo. Uma noção conecta-se com a outra e por assim dizer a implica. Qualquer instrumento será bom na medida em que sirva de modo prestimoso à consecução dos fins da obra a que se ordena; em outras palavras, na medida em que seja efetivo. Vale dizer: será efetivo o processo que constitua instrumento eficiente de realização do direito material” (BARBOSA MOREIRA, José Carlos. Por um processo socialmente efetivo. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 27, n. 105, p. 183-190, jan./mar. 2002, p. 181).

2 MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Incidente de resolução de demandas repetitivas: sistematização, análise e interpretação do novo instituto processual**. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 3.

common law, os institutos processuais passam a sofrer impactos em variados graus de reciprocidade, visíveis no campo da teoria da decisão e dos anseios de uniformidade do Direito, elementos que compõem o “pano de fundo” necessário a justificar a discussão acerca dos novos rumos na sistemática processual brasileira.³

Por esse viés histórico e por outras questões decorrentes das transformações pelas quais a sociedade brasileira passou e que levaram à reformulação do ordenamento jurídico-processual nacional, de um perfil essencialmente individualista para uma perspectiva claramente coletiva, nota-se um árduo esforço legislativo no sentido de prever mecanismos que viessem a atender não apenas ao tratamento da multiplicidade de questões de direito que se repetem diariamente, mas que, a partir das decisões proferidas nesses casos, também pudesse colaborar e conduzir, de forma direta, a uma jurisprudência estável, íntegra e coerente, em claro reforço às influências do sistema de precedentes nos últimos anos, a partir do direito estrangeiro, na cultura jurídica pátria.

O objetivo precípua deste capítulo será analisar, sob a ótica das novas tendências do direito processual, especialmente, a partir da edição da Lei 13.105/2015 – o Código de Processo Civil de 2015 (CPC/2015) –, os institutos que compõem o chamado microssistema de gestão⁴ e julgamento de casos repetitivos, nele compreendidos, de acordo com a redação do art. 928 do CPC/2015, o novo instituto do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas (IRDR) e os já existentes Recursos Extraordinário e Especial Repetitivos. Com esse movimento legislativo nota-se que a introdução dos recursos repetitivos, nos anos de 2006 e 2008, foi complementada pelo CPC/2015 com a concepção do IRDR, garantindo que a sistemática seja adotada no âmbito de todo o Poder Judiciário.

3 MENDES, Bruno Cavalcanti Angelin. **Precedentes judiciais vinculantes**: a eficácia dos motivos determinantes da decisão na cultura jurídica. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2015, p. 52-54.

4 Adiante, no início da seção específica sobre as características do microssistema de gestão e julgamento dos casos repetitivos, será esclarecido que o termo “gestão” se justifica em relação às questões de fundo organizacional e não menos importantes, no tocante aos momentos anterior e posterior à decisão judicial que conduz à formação da tese jurídica. Em breves linhas, vê-se que o direito brasileiro pretendeu conduzir o tratamento dos casos repetitivos sob um forte aspecto gerencial, ao dispor de uma série de normas que regulam a coordenação para o julgamento e a organização das decisões proferidas, observando múltiplos objetivos, em especial, a racionalidade e a vinculação.

Frente a essas questões, far-se-á uma breve abordagem do contexto sociojurídico que envolveu tanto o momento anterior, quanto os fatos importantes ocorridos durante as últimas reformas processuais até chegar na redação do atual CPC/2015. Assim, o foco para essa análise será a incursão sobre o tratamento das demandas repetitivas no ambiente nacional destacando, inclusive, as influências do direito comparado, para, ao final deste capítulo e a partir das diretrizes de eficiência dos meios processuais e racionalidade do sistema processual, situar as linhas mestras do microssistema de julgamento de casos repetitivos cunhado pelo CPC/2015.

1.1 OS MEIOS PROCESSUAIS DE RESOLUÇÃO DOS LITÍGIOS DE MASSA NO CONTEXTO SOCIOJURÍDICO CONTEMPORÂNEO

Nesta seção inicial, pretende-se pavimentar o caminho para a abordagem do tratamento contemporâneo das demandas repetitivas no Brasil. Para tanto, far-se-á uma breve revisão de questões históricas que desaguaram na conclusão pela insuficiência do modelo individualista do processo, concebido a partir de um paradigma do Estado Liberal, frente às nuances modernas dos conflitos de massa, que tem por fato gerador a variedade de relações jurídicas complexas, fundadas em interesses coletivos, transindividuais e multitudinário.

Para Humberto Theodoro Júnior, a sociedade contemporânea passou por uma mudança de perspectiva no endereçamento dos conflitos jurídicos e meios de sua resolução em juízo, em razão do surgimento dos conflitos coletivos, a par dos sempre existentes conflitos individuais, pois “as crises de direito deixaram de se instalar apenas sobre as relações entre um indivíduo e outro e se expandiram para compreender outras relações plurilaterais, ensejadoras de conflitos que envolvam toda a coletividade ou um grande número de seus membros”⁵.

Diante desse quadro de crise de acesso à justiça, cujos conceitos básicos também farão parte da análise, evidentemente o resultado resvala diretamente na percepção de ineficiência do Poder Judiciário, que além disso, sofre com limitações estruturais e de recursos humanos diante dessa grande procura por partes dos cidadãos.

O perfil que veio sendo notado de massificação de demandas individuais idênticas gerou um cenário de litigiosidade repetitiva, caracterizado,

5 THEODORO JUNIOR, Humberto. *Curso de direito processual civil*. v. 3. 50. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 920.

portanto, pelas demandas repetitivas que, nas lições de Alexandre de Freitas Câmara, são “aquelas demandas idênticas, seriais, que, em grandes quantidades, são propostas perante o Poder Judiciário”, e que, “são idênticas por terem objeto e causa de pedir idênticas, ainda que mudem as partes”.⁶

Portanto, um breve esforço cronológico sobre as evoluções legislativas brasileiras em matéria de demandas repetitivas e algumas notas sobre as influências dos institutos de direito comparado serão apresentados com a finalidade de abrir espaço para abordar o tratamento da matéria dado pelo CPC/2015, em particular, sob a vertente de um microsistema de julgamento de casos repetitivos ou de questões comuns, em linha com uma tendência mundial na qual se fortaleciam os mecanismos e instrumentos processuais voltados à tutela desses direitos, com o fim de dirimir os conflitos de massa e demais questões comuns que se apresentavam ao crivo do Judiciário.

1.1.1 Sociedade, conflitos de massa e insuficiência do processo individual: o papel da técnica processual diante da nova realidade

Para a adequada abordagem acerca das questões repetitivas no Brasil faz-se necessário uma incursão no contexto histórico de desenvolvimento das demandas judiciais a partir de um recorte temporal que compreende, ao menos, a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). O substrato fático foi o processo de redemocratização do país, momento em que se observou um crescimento exponencial dos litígios levados ao Judiciário e, assim, de uma gama de novos processos, mormente em razão dos direitos e garantias versados na Constituição.

Como consequência dessa relação entre a democratização do acesso ao Judiciário e a própria judicialização das relações políticas e sociais, dado que o Estado brasileiro não estava sistematicamente preparado para a nova realidade, observou-se uma crise no cerne deste Poder, ocasionada principalmente pela baixa qualidade dos serviços, tanto em decorrência da crescente demanda, quanto pela falta de estrutura material e de pessoal, com reflexos negativos quanto ao tempo e qualidade da prestação jurisdicional.⁷

6 CÂMARA, Alexandre de Freitas. **O novo processo civil brasileiro**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2019, p. 484.

7 MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 33-34.

Algumas legislações no Brasil, mesmo que anteriores à CF/1988, tiveram destaque em relação a esse cenário de crescimento das ações de massa e das demandas de caráter coletivo, no tocante a temas como a assistência judiciária, as ações coletivas e as soluções alternativas à jurisdição, dentre as quais, os seguintes normativos: Lei 4.717/1965 (Lei da Ação Popular), Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor), Lei 9.099/1995 (Lei dos Juizados Especiais) e Lei 9.307/1996 (Lei de Arbitragem).

O modelo de jurisdição desenvolvido no Brasil antes do CPC/2015 teve por alicerce instrumentos legislativos cravados em um paradigma liberal de litígios do século anterior, em especial, o CPC/1973 com um perfil nitidamente individualista, pois se apoiou em uma tradição de rigidez formalista ligada ao princípio do dispositivo e à igualdade formal, sendo o processo visto como instrumento essencialmente individual de solução de conflitos.⁸ Para Teori Albino Zavascki, o sistema processual “foi moldado para atender à prestação da tutela jurisdicional em casos de lesões a direitos subjetivos individuais, mediante demandas promovidas pelo próprio lesado”.⁹

Com efeito, o direito processual teve que adaptar-se a demandas e a temas não previstos pelo legislador pretérito, mas que gradativamente foram sendo introduzidos no ordenamento pátrio a fim de conduzir a uma nova realidade de busca por solução pacífica, célere e eficaz dos conflitos de interesses.

Contribuíram para esse endereçamento questões como a informatização dos processos judiciais, a virtualização de procedimentos, a coletivização de demandas civis, em sua maioria àquelas ligadas ao direito ambiental e consumerista, dentre outras, que geraram a necessidade de novos métodos, também coletivos, para atender a essa nova realidade e, assim, para a solução desses conflitos.¹⁰

8 CUNHA, Leonardo José Carneiro da. O regime processual das causas repetitivas. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 35, n. 179, p. 139-174, jan. 2010.

9 ZAVASKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 12.

10 “Na verdade, a necessidade de instrumentos supraindividuais não é nova, pois há muito ocorrem lesões a direitos, que atingem coletividades, grupos, ou certa quantidade de indivíduos, que poderiam fazer valer os seus direitos de um modo coletivo. A diferença é que, na atualidade, tanto na esfera da vida pública como privada, as relações de massa expandem-se continuamente, bem como o alcance dos problemas correlatos, fruto do crescimento da produção, dos meios de comunicação e do consumo, bem como do número de funcionários públicos e de trabalhadores, de aposentados e pensionistas,

A complexidade das relações jurídicas, a partir de interesses coletivos e transindividuais, pode ser prontamente notada, por exemplo, em conflitos ambientais, cuja titularidade pertence a uma classe inteira, ou mesmo à sociedade em geral, bem como em relações de consumo, como no caso dos contratos de adesão em que não raro, devido à fixação unilateral das cláusulas, se observa um contexto de relações contratuais eivadas de ilegalidade e que atingem um conjunto de pessoas, considerando o perfil de uma sociedade de consumo massivo.

Diante desse quadro, o CPC/1973, concebido em princípios liberais, foi gradualmente perdendo sua eficácia pela incapacidade de acompanhar as mudanças, pois mesmo as técnicas então existentes para um tratamento um pouco mais racional das demandas, a exemplo da figura do litisconsórcio enquanto reunião de demandas individuais, mostraram-se incapazes de dar o devido tratamento aos conflitos decorrentes dessas relações multitudinárias.¹¹

Assim, a insuficiência do modelo de processo individual descortinou uma grave crise de acesso à justiça, demonstrando a vulnerabilidade do Poder Judiciário no exercício pleno de suas funções constitucionais, já que “a pretensão trazida pela parte ao processo clama por uma solução que se faça justa a ambos os participantes do conflito e do processo”,¹² como já notavam Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco, e cuja perspectiva não pode ser do acesso estritamente formal à justiça, isto é, a mera admissão do processo ou a possibilidade de ingresso em

da abertura de capital das pessoas jurídicas e consequente aumento do número de acionistas e dos danos ambientais causados. Multiplicam-se, portanto, as lesões sofridas pelas pessoas, seja na qualidade de consumidores, contribuintes, aposentados, servidores públicos, trabalhadores, moradores, etc., decorrentes de circunstâncias de fato ou relações jurídicas comuns.” (MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Incidente de resolução de demandas repetitivas**: sistematização, análise e interpretação do novo instituto processual. Rio de Janeiro: Forense, 2017, p. 15.)

- 11 Para Aluisio Gonçalves de Castro Mendes, apesar do litisconsórcio constituir-se em um instituto apropriado para os pequenos grupos, “diante da massificação moderna, na qual conflitos e as questões jurídicas e fáticas envolvem milhares ou milhões de pessoas, clara é a incapacidade do fenômeno litisconsorcial para a efetivação da prestação jurisdicional no âmbito coletivo.” (MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas e meios de resolução coletiva de conflitos no direito comparado e nacional**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 30.)
- 12 CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 55.

juízo, mas do alcance de uma “ordem jurídica justa”, na conhecida expressão cunhada por Kazuo Watanabe.¹³

Assim, com a mudança no perfil das demandas, portanto, no plano do direito material, o mesmo se exigiu no plano do acesso à justiça e da tutela jurisdicional, em nome da preservação da isonomia enquanto garantia basilar da democracia. Oportuno, pois, trazer algumas questões acerca desse movimento, mormente com foco no papel dos tribunais, assim como do legislador na promoção de meios e instrumentos processuais capazes de, com adequação e efetividade, enfrentar e solucionar os litígios coletivos ou de massa.

1.1.2 O acesso à ordem jurídica justa sob a perspectiva de uma tutela judicial em âmbito coletivo

Com efeito, a busca pelo exercício da garantia do acesso à justiça, nas lições de Cândido Rangel Dinamarco, tem como elemento antecedente a existência das chamadas crises jurídicas. O acesso à justiça tem seus contornos delineados no bojo do princípio da inafastabilidade da jurisdição previsto no art. 5º, XXXV da CF/1988, mormente para entregar aos órgãos do Judiciário, num aspecto político, a atividade de condução das referidas crises jurídicas, geradoras de estados de insatisfação nas pessoas. É o que Cândido Rangel Dinamarco conceitua de “sentimentos de infelicidade”, posto que os indivíduos, ao frustrarem-se na pretensão de acesso a determinados bens da vida, socorrem-se da via da jurisdição para tanto.¹⁴

Nessa senda, o significado de acesso à justiça transcende a simples garantia do direito de ação,¹⁵ ou seja, consubstancia-se no exercício da própria tutela jurisdicional, entregando à quem tiver razão quanto ao direito em debate. Logo, a partir das lições de Mauro Cappelletti e Bryant Garth de que o acesso à justiça é um elemento básico de um sistema jurídico que se

13 WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (coord.). **Participação e processo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988, p. 128.

14 DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. v. 1. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 198.

15 Ao abordar o art. 5, XXXV da CF/1988, Cândido Rangel Dinamarco afirma que “esse dispositivo não se traduz em garantia de mero ingresso em juízo ou somente do julgamento das pretensões trazidas, mas da própria tutela jurisdicional a quem tiver razão”. (DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. v. 1. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 198.)

presta tanto à proclamação quanto à garantia de direitos,¹⁶ a questão relativa à efetividade destes torna o próprio conceito de justiça mais denso, diante do histórico de superação dos obstáculos a essa garantia constitucional.

A amplitude do acesso à justiça não deve ser atribuída de modo exclusivo à conformação do princípio da inafastabilidade da jurisdição, ou seja, apenas a partir da previsão contida na CF/1988, posto que o interesse da literatura jurídica pátria foi notado já no pós-guerra mundial, portanto, ainda no início dos anos 1980, e se pautou tanto no movimento internacional de ampliação do acesso à justiça, quanto em um contexto de eclosão de movimentos sociais em busca da abertura política. Para Boaventura de Sousa Santos, “a consagração constitucional de novos direitos econômicos e sociais e sua expansão paralela à do Estado-Providência transformou o direito ao acesso à justiça num direito charneira, um direito cuja denegação acarretaria a de todos os demais”.¹⁷

A partir dessa construção histórica, sobretudo no cenário brasileiro a partir de meados do século XX, hodiernamente se tem em voga a ideia de “acesso à ordem jurídica justa”, a qual encontra, na visão de alguns autores, obstáculos à sua adequada conformação. Essa questão está plenamente inserida no contexto das “ondas renovatórias” do processo identificadas por Mauro Capelletti e Bryant Garth¹⁸ como as soluções práticas que tem como fim remover os obstáculos para que as partes, uma vez reduzidas as diferenças entre elas no processo, disponham de efetivo acesso à justiça.¹⁹

Para Mauro Cappelletti e Bryant Garth, os principais movimentos do acesso à justiça estão divididos em três ondas renovatórias ligadas a seus

16 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 12.

17 Boaventura de Souza Santos, a partir de uma perspectiva global do tema, argumenta que: “As lutas sociais a que fiz referência aceleraram a transformação do Estado liberal no Estado-Providência, um Estado activamente envolvido na gestão dos conflitos e concertações entre classes e grupos sociais, e apostado na minimização possível das desigualdades sociais no âmbito do modo de produção capitalista dominante nas relações económicas.” (SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p.165-166).

18 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 31-73. E, ainda: CAPPELLETTI, Mauro. O acesso à justiça e a função do jurista em nossa época. **Revista de Processo**, São Paulo, n. 61, p. 144-160, jan./mar. 1991.

19 Sobre o tema, vale consultar: CARNEIRO, Paulo Cesar Pinheiro. **Acesso à justiça: juizados especiais cíveis e ação civil pública**. Rio de Janeiro: Forense, 1999. NALINI, José Renato. **O juiz e o acesso à justiça**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

respectivos obstáculos identificados: (i) a primeira diz respeito à assistência judiciária aos pobres e se liga ao obstáculo econômico; (ii) a segunda se refere à representação dos interesses difusos em juízo e visa contornar o óbice organizacional; (iii) a terceira onda, o “enfoque do acesso à justiça”, visa superar o obstáculo de ordem processual.

Em relação aos obstáculos e os avanços necessários nas esferas social e jurídica visando a superação destes em prol do acesso à justiça, na primeira onda, a ação do Estado era exigida para propiciar a assistência judiciária efetiva a informação adequada aos mais necessitados.

Na segunda onda, como a condução do processo da forma tradicional (*inter partes*) se mostrou insuficiente para a tutela de interesses particulares de alcance coletivo, de grupos vulneráveis (proteção ambiental, consumidor, etc.) ou de categorias e grupos não organizados (direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos), se tornou evidente, então, a necessidade de meios efetivos de tutela jurisdicional coletiva.

Por fim, na terceira onda, a superação do obstáculo de ordem processual dar-se-ia com a especialização, reforma e simplificação dos institutos e procedimentos judiciais, em especial, tornando-os mais racionais – alternativas aos juízos ordinários e aos procedimentos usuais –, um tipo de justiça com viés de conciliação e mediação e, ainda, com a participação de membros e grupos sociais diretamente interessados e conhecedores da questão para a solução do litígio.

No Brasil, Antônio Carlos de Araújo Cintra, Ada Pellegrini Grinover e Cândido Rangel Dinamarco apontam quatro pontos sensíveis enquanto possíveis óbices à garantia ao acesso à ordem jurídica justa:²⁰ (i) o primeiro diz respeito à admissão do processo, e exige a eliminação de óbices econômicos (altos custos processuais), de acesso à informação (sobre os direitos) e jurídicos (garantia para litigar sobre direitos metaindividuais); (ii) o segundo, relativo ao modo de ser do processo, exige a atenção devido processo legal formal e do contraditório efetivo; (iii) o terceiro, relativo à justiça das decisões, impõe ao juiz a atuação com justiça e razoabilidade (devido processo legal substancial); e, (iv) o quarto, de efetividade das decisões, demanda que o processo dê o direito a quem for devido, com o uso adequado das medidas processuais.

20 CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 55-58.

O amplo acesso a uma ordem jurídica justa perpassa pela superação dos óbices notados, impondo ao processo o abandono de uma postura de tratamento essencialmente individual das causas, geradora, por vezes, de desigualdades sociais, para firmar-se sob uma perspectiva de condução pela via das tutelas pluri-individual ou coletiva, com a devida atenção à massificação das relações jurídicas.²¹

Sob o ponto de vista da ciência processual, exigiu-se uma nova postura tanto dogmática quanto pragmática para atender às novas demandas, uma vez que, conforme assevera Cândido Rangel Dinamarco, “não basta alargar o âmbito de pessoas capazes de ingressar em juízo, sendo também indispensável aprimorar internamente a ordem processual, habilitando-a a oferecer resultados úteis e satisfatórios”.²²

A evolução do acesso à justiça no direito brasileiro pôde ser sentida, historicamente, por diversas reformas processuais e novos textos legislativos editados. Deve-se destacar, contudo, que antes mesmo da teorização das ondas renovatórias, no ordenamento pátrio concebeu a Lei 1.060/1950 que trouxe a garantia da Justiça Gratuita, além de assegurar o serviço de assistência judiciária em forma de embrião do que viria a ser as defensorias públicas, cuja organização e manutenção coube ao Estado, e ainda, a indicação de advogado responsável pelo patrocínio da causa do necessitado.

No tocante às demais ondas renovatórias, seguindo a ordem cronológica, registra-se que o CPC/1973, o Código Buzaid teve, nos seus mais de quarenta anos de vigência, um elevado número de reformas e atualizações pontuais

21 “A consolidação do Estado-Providência significou a expansão dos direitos sociais e, através deles, a integração de classes trabalhadoras nos circuitos do consumo anteriormente fora do seu alcance. Esta integração, por sua vez, implicou que os conflitos emergentes dos novos direitos sociais fossem constitutivamente conflitos jurídicos cuja dirimção caberia em princípio aos tribunais, litígios sobre a relação de trabalho, sobre a segurança social, sobre a habitação, sobre os bens de consumo duradouros etc. [...] De tudo isto resultou uma explosão de litigiosidade à qual a administração da justiça dificilmente poderia dar resposta. Acresce que esta explosão veio a agravar-se no início da década de 70, ou seja, num período em que a expansão econômica terminava e se iniciava uma recessão que se prolonga até hoje e que, pela sua pertinácia, assume um caráter estrutural. Daí resultou a redução progressiva dos recursos financeiros do Estado e sua crescente incapacidade para dar cumprimento aos compromissos assistenciais e providenciais assumidos para com as classes populares da década anterior.” (SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2008, p.165-166.)

22 DINAMARCO, Cândido Rangel. **Instituições de direito processual civil**. v. 1. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 117.

que, apesar de necessárias para a busca constante da garantia do acesso à justiça e a adaptação à nova realidade, contribuíram para descaracterizá-lo como um todo homogêneo, revelando a necessidade de elaboração de uma nova lei para a substituição integral do diploma processual.²³

Teori Albino Zavaski aduz que o CPC/1973 passou por sucessivas reformas e alterações, buscando a ampliação da efetividade processual e o acesso à justiça, sobretudo a partir de 1994, “não com o objetivo de introduzir mecanismos novos, mas o de aperfeiçoar ou de ampliar os já existentes no Código de Processo, de modo a adaptá-lo às exigências dos novos tempos”.²⁴

Com a sua promulgação em 1988, a Constituição Federal veio permeada por um cenário democrático de consagração de diversos direitos individuais, inseridos no cerne do art. 5º, que trouxe, ainda, o princípio da inafastabilidade da jurisdição, em atenção ao acesso à justiça, no inciso XXXV em perspectiva ampliada em relação à Constituição anterior, por assegurar que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito” e não apenas a “qualquer lesão de direito individual”.

As ondas renovatórias do processo civil também dialogam com as legislações editadas no campo do direito material pós-CF/1988, como o Código de Defesa do Consumidor (CDC) – Lei 8.078/1990, que além de afiançar direitos de consumidores enquanto grupo vulnerável, também se comunica com o vigente Código Civil (CC) – Lei 10.406/2002, através de conceitos abertos e cláusulas gerais.

Ademais, quanto à vertente processual, o acesso à justiça foi objeto de atenção pelo legislador em normas como a Lei de Arbitragem – Lei 9.307/1996, que trouxe uma nova forma de composição de conflitos para desafogar o Judiciário, bem como, as leis relativas aos juizados especiais: Lei 9.099/1995 (juizados especiais cíveis e criminais no âmbito do Distrito Federal e Estados), Lei 10.259/2001 (juizados especiais federais) e Lei 12.153/2009 (juizados especiais fazendários).

As repercussões das ondas renovatórias no Brasil apresentaram incidência, também, no âmbito do processo coletivo, sendo o Brasil, inclusive,

23 MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; ÁVILA, Henrique. O novo CPC e algumas das principais alterações. **Revista Justiça e Cidadania**, Rio de Janeiro, n. 176, p. 42-46, abr. 2015, p. 42.

24 ZAVASKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 15.

pioneiro dentre os países de *civil law* na criação e implementação de instrumentos de tutela coletiva.²⁵

Em linhas gerais, o modelo de ações coletivas desenvolvido no Brasil se deu a partir das *class actions* norte-americanas e, sobretudo, por meio de estudos da doutrina italiana na década de 1970, tendo a problemática sido recebida e desenvolvida por José Carlos Barbosa Moreira,²⁶ quanto ao desenho de proteção dos interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos, cujo estudo refletiu a tipologia de interesses supra individuais que seria refletida, na década de 1980, no bojo do art. 81 do CDC.²⁷

Em apertada síntese, os direitos difusos (a exemplo do equilíbrio ambiental) e coletivos *stricto sensu* (como a qualidade de ensino em certa instituição) são marcados pela característica da indivisibilidade, pois a tutela para um integrante da coletividade produzirá efeitos para todo o grupo, distanciando-se, apenas, nas relações internas do grupo, já que os primeiros estão ligados por circunstâncias fáticas, enquanto os últimos, o vínculo que os une decorre de uma relação jurídica anterior. Os direitos individuais homogêneos partem de questões de fato ou de direito de origem comum, mas por razões de política legislativa, esses direitos podem ser agregados em um só processo.

25 GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito processual coletivo. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro; WATANABE, Kazuo (Coord.). **Direito processual coletivo e o anteprojeto de código brasileiro de processos coletivos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 11. ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 30. ROQUE, André Vasconcelos. Ações coletivas e procedimentos para a resolução de casos repetitivos. In: DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da (coord.). **Julgamento de casos repetitivos**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 16-18.

26 Tais questões foram desenvolvidas no seguinte estudo: BARBOSA MOREIRA, Jose Carlos. A ação popular do direito brasileiro como instrumento de tutela dos chamados “interesses difusos”. In: BARBOSA MOREIRA, José Carlos. **Temas de direito processual civil** – primeira série. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1988, p. 110-123. Além desse texto e de outros estudos de José Carlos Barbosa Moreira, relevantes trabalhos também foram apresentados por Ada Pellegrini Grinover e Waldemar Mariz de Oliveira Júnior, como: GRINOVER, Ada Pellegrini. A tutela dos interesses difusos. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, n. 12, 1979. OLIVEIRA JÚNIOR, Waldemar Mariz de. Tutela jurisdicional dos interesses coletivos. In: **Estudos sobre o Amanhã**: ano 2000, São Paulo, caderno 2, 1978.

27 ROQUE, André Vasconcelos. Ações coletivas e procedimentos para a resolução de casos repetitivos. In: DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da (coord.). **Julgamento de casos repetitivos**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 17-18.

Com efeito, em breve retrospectiva, a primeira norma a tutelar os direitos difusos, em particular, aqueles ligados ao patrimônio ambiental, foi a Lei da Ação Popular – Lei 4.717/1965, ou seja, ainda antes da teorização das categorias de direitos no ordenamento pátrio e – importa referir, dada a relevância do mecanismo processual – que inclusive foi inserido posteriormente no art. 5º, LXXIII da CF/1988. Após, foi editada a Lei 6.931/1981 tratando da política nacional do meio ambiente e conferindo, ao Ministério Público, a titularidade das ações ambientais de responsabilidade civil e penal.

Em seguida, foi editada a Lei da Ação Civil Pública (LACP) – Lei 7.347/1985, que veio a dispor de fato de uma tutela coletiva, por meio de princípios e regras específicos, aos direitos transindividuais relativos ao consumidor e ao meio ambiente, rompendo, pois, com o paradigma do processo individual. A CF/1988 ampliou a sua força com a dilatação de sua aplicação a todos os interesses e direitos metaindividuais. Sobre essa evolução, Bruno Wurmbauer Junior explica que “em 1990, o já mencionado CDC, Lei 8.078/1990, deu um passo além, complementando a Lei 7.347/1985 e com ela formando um bem trabalhado microsistema processual, cujas normas e princípios se irradiam pelas normas e questões de direito processual coletivo no país”.²⁸

Assim, em síntese, o microsistema processual de tutela coletiva foi fruto da constatação da inadequação e insuficiência do processo civil clássico de perfil individualista, em face dos direitos de massa, sendo balizado por esforços para a renovação das formas e meios de acesso à justiça sob influência das ondas renovatórias.

28 WURMBAUER JUNIOR, Bruno. **Novo código de processo civil e os direitos repetitivos**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2016, p. 24. Sobre esse contexto, complementa o autor: “Malgrado o CDC e a LAC formarem entre si um belo arranjo normativo de direito processual supraindividual, doutrinadores de escol tentaram editar um código de processos coletivos. Com efeito, dois anteprojetos foram apresentados: o primeiro, coordenado pela professora Ada Pellegrini Grinover, pela Universidade de São Paulo – USP, e o segundo, capitaneado pelo Desembargador Aluisio Gonçalves de Castro Mendes da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. Ambos não prosperaram, mas acabaram por inspirar o PLC 5.139/2009, que tratava da nova Lei da Ação Civil Pública. No entanto, este projeto também não teve sucesso e acabou sendo rejeitado, no mérito, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados em 17.03.2010.”

Pelas legislações citadas, aliadas a outras leis que foram editadas entre o final do século XX e início do século XIX,²⁹ nota-se a evolução no tratamento do direito processual coletivo no país, pois muitos direitos difusos e coletivos *stricto sensu* não tinham, até a década de 1980, instrumentos processuais capazes de proporcionar uma tutela adequada, de modo que passaram a ter, portanto, a partir dessas leis, como no caso da proteção ao meio-ambiente, o regime de proteção e defesa do consumidor, e nesse passo, a discussão de serviços públicos regulados como as telecomunicações, energia elétrica, petróleo e gás, entre outros.

Não obstante aos avanços sentidos, há pontos que carecem de atenção quanto à tutela coletiva no Brasil, podendo-se destacar, em rol exemplificativo: o elevado tempo de tramitação das ações civis públicas; embora com normas como o CDC, a LACP e o CPC, além de carências na própria legislação sobre processos coletivos, a exemplo da fragilidade na comunicação por edital em Diário Oficial para eventuais interessados quanto a direitos individuais homogêneos (art. 94 do CDC), a falta de avanços na própria legislação processual coletiva, cujas adaptações teóricas a institutos existentes como a litispendência, conexão, continência e prevenção, ainda geram problemas na prática; e a própria resistência do Poder Público às ações coletivas quando se nota, por exemplo, reformas como a que recaiu sobre o art. 16 da LACP³⁰, restringindo a coisa julgada *erga omnes* aos limites da competência territorial do órgão prolator.³¹

Com efeito, medidas como a última aludida colocam os instrumentos de tutela coletiva na contramão dos anseios de ampliação e vinculação dos efeitos das decisões que permeiam o CPC/2015, revelando falhas no objetivo de proporcionar a uniformidade, celeridade e economia processual.

29 Dentre elas: a Lei de apoio às pessoas portadoras de deficiência – Lei 7.853/1989, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei 8.069/1990, a Lei de Improbidade Administrativa (LIA) – Lei 8.429/1992; o Estatuto das Cidades – Lei 10.257/2001, o Estatuto do Idoso – Lei 10.741/2003 e a Lei de Defesa da Concorrência – Lei 12.529/2011.

30 Na redação anterior, o art. 16 da LACP previa: “A sentença civil fará coisa julgada *erga omnes*, exceto se a ação for julgada improcedente por deficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação com idêntico fundamento, valendo-se de nova prova”. Com a alteração pela Lei 9.494/1997, o dispositivo passou a prever que tal sentença civil fará coisa julgada *erga omnes* “nos limites da competência territorial do órgão prolator”.

31 ROQUE, André Vasconcelos. Ações coletivas e procedimentos para a resolução de casos repetitivos. In: DIDIER JR., Fredie; CUNHA, Leonardo Carneiro da (coord.). **Julgamento de casos repetitivos**. Salvador: Juspodivm, 2017, p. 18-27.

Ademais, em alguns casos não está claro, de início, a relevância social quando estão em debate questões jurídicas que tem expressão individual significativa, a exemplo das questões relativas a cobranças de juros abusivos, de valores relativos a serviços de telefonia, as quais, de modo geral, confluem para um cenário de resistência dos próprios jurisdicionados.

Portanto, estes foram alguns fatores que dirigiram ao tratamento dos direitos individuais homogêneos fora da jurisdição coletiva, com efeitos deletérios ao sistema, dada a multiplicidade de ações individuais repetitivas, a sobrecarga ao Judiciário, a duração excessiva dos feitos, e ainda, o risco de decisões qualitativamente diversas, entre outros.³²

1.1.3 O interesse pela disciplina jurídica das demandas repetitivas no Brasil e alguns aportes a partir da tutela coletiva no direito comparado

Deste modo, os problemas atinentes ao processo coletivo se afiguraram latentes ao ponto de fragilizar o adequado tratamento dos conflitos decorrentes das relações jurídicas complexas da sociedade moderna. Além disso, o cenário de litigiosidade contida³³ revelado pela abertura do Poder Judiciário por influência das ondas renovatórias de acesso à justiça, gerou um número elevado de novas ações, as quais em vista das já existentes, conduziram a um quadro de evidente sobrecarga ao referido Poder.

Para ter uma dimensão recente desse panorama, dados dos últimos levantamentos feitos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) revelam que o Poder Judiciário brasileiro finalizou o ano de 2019 com cerca de 62,9 milhões de processos em tramitação no país.³⁴

Dentre os diversos processos em trâmite, grande parte deles têm fundamento a partir de um pano de fundo – e não origem – comum, isto é, são demandas derivadas de situações fáticas ou jurídicas similares, refletindo um acentuado volume de processos como resultado da extrema litigiosidade da sociedade contemporânea.

32 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores**. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 156.

33 WATANABE, Kazuo (org.). **Juizado especial de pequenas causas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985, p. 2.

34 BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Justiça em números 2020: ano-base**. Brasília: CNJ, 2020, p. 93.