

DEMANDAS DE MASSA

As demandas de massa são ações individuais e independentes que versam sobre a mesma matéria. Nesse sentido, na maioria das vezes, tais demandas comportam julgamento similar.

Tais ações são comuns em todas as esferas de competência do Poder Judiciário, independente da instância ou da competência material específica do Juízo. Assim, observam-se, por exemplo, ações de massa de natureza consumerista, tributária, administrativa, entre outras.

Esse recrudescimento do número de ações acabou por assoberbar os acervos dos Tribunais, inviabilizando a prestação de serviço jurisdicional satisfatório.

O fenômeno das demandas em massa põe em cheque a primordial finalidade do Direito, ou seja, o controle social e a regularidade das relações. De fato, com a pulverização de ações em vários juízos, obtêm-se solução diversas para situações semelhantes. Logo, a desuniformização das decisões acarreta indiscutível ofensa aos princípios da isonomia e da segurança jurídica.

Ante a multiplicação desenfreada de processos similares, o legislador tentou criar meios para minimizar o problema, como a improcedência *prima facie* (art. 332, do CPC/2015 e art. 285-A, do CPC/1973) e o julgamento de recursos repetitivos (art. 1036, do NCPC e art. 543-C, do CPC/1973).

Nesse contexto, deve-se ressaltar que, com o advento do Código de Processo Civil de 2015, surgiu no Direito Processual Civil brasileiro o instituto do IRDR (Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas), previsto nos arts. 976 a 987 do NCPC.

O IRDR, na prática, atomiza determinada questão de Direito, comum a diversas demandas (que passam a ser chamadas de "repetitivas")

pela presença da referida questão), submetendo-se seu deslinde ao respectivo Tribunal de Justiça ou Regional Federal.

Por conta disso, a questão atomizada é submetida ao Tribunal respectivo, passando a funcionar como prejudicial ao julgamento dos feitos. Desse modo, o provimento emitido no IRDR vincula não só os processos sobrestados como também aqueles que vierem a ser ajuizados posteriormente.

Deve-se destacar que o CNJ (Conselho Nacional de Justiça), editou a Resolução n. 235, de 13 de julho de 2016, que dispõe sobre a padronização dos procedimentos administrativos decorrentes de julgamentos de repercussão geral, de casos de repetitivos e incidentes de assunção de competência, conforme previsto no CPC/2015, no âmbito das cortes pátrias.

Dentro dos ditames da aludida Resolução, foi criado pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Bahia o presente Núcleo de Gestão e Enfrentamento das Demandas de Massa, por meio do Decreto n. 795/2016.

Em outra ponta, vale asseverar que há meios extraprocessuais para diminuir essa profusão de ações ajuizadas, que envolvem o incentivo à conciliação (antes e durante o curso do processo), estabelecimento de parcerias com grandes litigantes, com o fim de eliminar práticas que postergam a solução dos processos e até mesmo a realização de campanhas para desincentivar a população quanto ao ajuizamento de ações de notória inviável procedência.

De qualquer sorte a busca pela uniformização das decisões, além de garantir a segurança jurídica, pode ajudar ao desafogamento do fluxo de processos no acervo das unidades judiciárias, o que contribui para o principal objetivo do Poder Judiciário, que é promover a prestação jurisdicional de forma otimizada, eficaz e, principalmente, efetiva.

DEMANDAS DE MASSA NA ÁREA DOS CONFLITOS TRIBUTÁRIOS

Com efeito, é notório que o Poder Público é litigante na imensa maioria dos processos judiciais distribuídos no Brasil.

De acordo com dados divulgados pelo Conselho Nacional de Justiça¹, em estudo sobre os 100 (cem) maiores litigantes do Brasil, observa-se que entre os 6 (seis) maiores litigantes, que concentram 53,73% (cinquenta vírgula setenta e três por cento) dos processos judiciais distribuídos são entes públicos, quais sejam:

- 1º INSS - INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL - 22,33% (vinte e dois vírgula trinta e três por cento);
- 2º Caixa Econômica Federal - 8,5 % (oito vírgula cinco por cento);
- 3º Fazenda Nacional - 7,45% (sete vírgula quarenta e cinco por cento);
- 4º União Federal - 6,97% (seis vírgula noventa e sete por cento);
- 5º Banco do Brasil e Estado do Rio Grande do Sul - 4,24% (quatro vírgula vinte e quatro por cento) cada.

Nesse sentido, naturalmente, infere-se que a quantidade de processos envolvendo entes públicos seja, *a priori*, superior ao número de ações que abranjam a discussão de interesses de particulares.

Entre as ações que envolvem o setor público, destacam-se as execuções fiscais.

A título de amostragem, verifica-se que, na 2ª Vara de Fazenda Pública de Salvador, em 04/10/2016, há 9487 (nove mil quatrocentos e oitenta e sete) processos vinculados ao Estado da Bahia em andamento, entre os quais, 8348 (oito mil trezentos e quarenta e oito) processos, ou seja, 88% (oitenta e oito por cento) do total são execuções fiscais e 328 (trezentos e vinte

¹ http://www.cnj.jus.br/images/pesquisas-judiciarias/pesquisa_100_s_maiores_litigantes.pdf

e oito) são embargos à execução fiscal, correspondendo a cerca de 3% (três por cento) do total.

Portanto, tem-se que, no que toca ao Estado da Bahia, na 2ª Vara da Fazenda Pública de Salvador, 91 % (noventa e um por cento) dos processos em curso consistem em execuções fiscais ou embargos à execução fiscal

Nesse sentido, há que se considerar a Execução Fiscal como uma espécie de demanda de massa, em face de sua onipresença em todo o acervo das Varas da Fazenda Pública da capital com competência exclusivamente tributária.

Em levantamento realizado pela Diretoria do Primeiro Grau² consta que em todas as Varas de Fazenda Pública tramitam cerca de 426.884 (quatrocentos e vinte e seis mil oitocentas e oitenta e quatro) execuções fiscais, das quais apenas 1.871 (mil oitocentas e setenta e uma) execuções fiscais estão em trâmite nas unidades com competência para conhecer ações de natureza administrativa.

Assim, conclui-se que a esmagadora maioria das execuções fiscais ajuizadas tem como o escopo cobrança de crédito de natureza tributária.

De mais a mais, os temas discutidos em eventuais embargos à execução (raramente aforados em face da baixa efetividade das citações) ou exceções de pré-executividades, repetem-se costumeiramente.

Como já dito, as citações são pouco efetivas, principalmente por insuficiência do endereço dos executados. Desse modo, forma-se um gradioso acervo de execuções fiscais improfícuas, fadadas ao insucesso.

Mesmo utilizando a via editalícia de citação, ainda assim os processos não progridem, tendo em vista que não são localizados bens

² Há que se destacar que, por conta da alta rotatividade dos processos de execução fiscal, os números apresentados podem apresentar certa defasagem.

penhoráveis da parte executada, inclusive com tentativa de penhora ou arresto pelo sistema BACEN-JUD.

Mais uma vez em caráter ilustrativo, observa-se que, no âmbito da 2ª Vara da Fazenda Pública, no mês de agosto de 2016, foram realizadas 8 (oito) tentativas de penhora pelo sistema BACEN-JUD, tendo havida apenas uma com êxito parcial, ou seja, foi encontrado valor inferior àquele em cobrança.

Outrossim, levando em conta a quantidade de execuções frustradas, que fatalmente serão extintas mais cedo ou mais tarde por prescrição, chega-se à conclusão de que a maioria das execuções fiscais, além de não proporcionarem ao Fisco seu objetivo primevo, qual seja, a satisfação do crédito exequendo, também não propicia a aferição de custas pelo Poder Judiciário, uma vez que a Fazenda Pública, em tese, é isenta dessas despesas.

Nas execuções fiscais exitosas, em que a parte executada satisfaz o crédito tributário exequendo, ainda há óbices para o arquivamento e baixa do processo, pois não raras vezes, mesmo com a quitação da dívida, não é possível localizar a parte executada. Desse modo, novamente, o Poder Judiciário fica impossibilitado de receber o valor das custas judiciárias.

Nesse contexto, vê-se que as execuções fiscais acabam por onerar demasiadamente o Poder Judiciário, demandando mão-de-obra especializada, material de escritório, energia elétrica e demais insumos. Entretanto, em sua maioria, tais processos não resultam em incremento na arrecadação dos entes públicos exequentes tampouco do Poder Judiciário.

Além das execuções fiscais, também se observa, nas Varas de Fazenda Pública de Salvador com competência tributária, o reiterado ajuizamento de ações discutindo a legitimidade do reajuste de IPTU sofrido no exercício de 2014.

Pontuam as partes que Pontua que, em meados de 2013, foram aprovadas as Leis Municipais n. 8.464/2013 e 8.473/2013. Tais normas alteraram os parâmetros de cálculo do IPTU.

Desse modo, por conta dos novos critérios de aferição do tributo, o IPTU cobrado no exercício de 2014 teria apresentado reajuste exacerbando, alcançando em alguns casos, o patamar de 1000% (mil por cento) de aumento.

É preciso destacar, desde logo, que as Leis Municipais n. 8.464/2013 e 8.473/2013 tiveram sua constitucionalidade questionada por meio das ADIN's n. 0002526-37.2014.8.05.0000, 0002398-17.2014.8.05.0000, 0002552-35.2014.8.05.0000 e 0002641-58.2014.8.05.0000, junto ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Bahia, que proferiu decisão conjunta, na qual foi negado o pedido de suspensão liminar dos efeitos das aludidas normas.

Entretanto, as referidas ADIN's até o momento não foram julgadas, o que gera relevante insegurança jurídica sobre o tema.

Decerto, identifica-se possibilidade de divergência de entendimento entre os Magistrados aos quais se apresentem ações ordinárias e mandados de segurança atinentes ao tema.

Por outro lado, ainda que houvesse unicidade absoluta de entendimento, remanesce a insegurança pois o julgamento das ADIN's pode vir a inviabilizar a manutenção de sentenças proferidas em primeiro grau, seja a favor do Fisco ou do contribuinte quando apreciadas as respectivas apelações.

Destaco que, em caso de eventual improcedência das ADIN's, será possível a realização do julgamento de improcedência *prima facie*, o que inibiria o aforamento de novas ações semelhantes.

Sendo, porém, procedentes as ADIN's, haverá mais segurança para os Magistrados prolatarem decisões a fim de desconstituir o débito impugnado. Demais disso, reconhecida a inconstitucionalidade das normas impugnadas, será mais fácil para o contribuinte obter a revisão de seu débito pela via administrativa.

Nessa toada, mostra-se imprescindível o julgamento das ADIN's em tela, a fim de garantir a segurança jurídica.

Nos moldes atuais, verifica-se a esdrúxula situação em que litigantes recebem julgamentos diversos sobre o mesmo tema. Tal fato viola o princípio da isonomia e, repiso, a segurança jurídica.

Sobremais, como a cada novo exercício renovam-se as cobranças de IPTU, cujo lançamento dá-se por ofício pelo ente arrecadador, todos os anos o Poder Judiciário é provocado com novas ações (ordinárias e mandamentais) discutindo a justeza dos valores cobrados a título de IPTU.

Logo, enquanto as ações diretas de inconstitucionalidade acima elencadas não forem definitivamente julgadas, haverá mais e mais lançamentos supostamente passíveis de discussão e, conseqüentemente, mais ações judiciais impugnando-os.

Tecidas essas considerações, mostra-se cada vez mais concreta a possibilidade de um dos Juízes competentes para tanto suscitar IRDR (Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas), com fins de assegurar a economia processual, a previsibilidade das decisões, a segurança jurídica e a isonomia entre os jurisdicionados.

Em relação ao Município de Salvador, observa-se ainda uma grande quantidade de processos envolvendo a cobrança de ITIV (Imposto sobre a Transmissão de Intervivos) antes da efetiva transmissão da propriedade, que se dá com o Registro da transmissão em Cartório de Registro de Imóveis competente.

São vários os processos discutindo o momento da exação, entre os quais 12 (doze) cujas liminares tiveram os efeitos suspensos por força de decisão proferida na Suspensão de Segurança n. 5008, firmada pelo então Presidente do Colendo Supremo Tribunal Federal, ainda não julgada.

Logo, embora haja sedimentado entendimento na Doutrina e Jurisprudência de que o imposto só seria devido com o registro da transmissão da propriedade, vislumbra-se certa instabilidade jurídica, tendo em vista que há entendimento do STF sinalizando conclusão contrária.

Demais disso, o Magistrado resta tolhido em sua função jurisdicional. Embora a decisão proferida pelo STF apenas suspenda os efeitos da liminar e não os processos em si, é evidente que eventual sentença proferida tem inegáveis riscos de ser reformada em superiores instâncias.

Assim, seria interessante que o Tribunal atuasse junto ao Supremo Tribunal Federal, de modo a requerer o pronto julgamento da Suspensão de Segurança n. 5008, a fim de eliminar o risco de decisões contraditórias e insegurança jurídica.

Caso necessário, não há óbices para que algum Magistrado competente para tal mister suscite IRDR.

Reunião de 06/10/2016

Sugestão de Pauta

1 - COMPETÊNCIA DO NÚCLEO

- Discutir a competência do NUGEDEM, a partir da previsão constante no art. 2º do Decreto Judiciário n. 795/2016.

2 - DISTRIBUIÇÃO DE TAREFAS ENTRE MEMBROS DO NÚCLEO

- Estabelecer as atribuições de cada membro do núcleo, partindo das premissas trazidas no art. 3º do Decreto Judiciário n. 795/2016.

3 - DEFINIR PRIORIDADES E METAS DO NUGEDEM

- Criar uma página na *Internet* exclusiva do NUGEDEM, a qual deve ser setorizada, com subpáginas independentes para cada uma das áreas de atuação previstas no art. 4º do Decreto Judiciário n. 795/2016 - fixar prazo para a conclusão da tarefa;

- Uma vez criado o sítio eletrônico, deverá haver permanente alimentação de dados, com modelos de decisões, estudos aprofundados (realizados tanto por membros do núcleo quanto terceiros que autorizem expressamente a publicação), e, principalmente, jurisprudência relativa a temas controvertidos, repetitivos e IRDR atinentes a cada área de atuação;

- Inclusão de subpágina destinada exclusivamente a receber sugestões de servidores, magistrados, advogados e jurisdicionados em geral acerca das questões de competência do Núcleo;

- Dar ampla publicidade à existência do NUGEDEM e da respectiva página de *Internet*, com notas recorrentes no *website* principal do TJBA;

- Criar ferramentas de comunicação entre os membros do NUGEDM, bem como Magistrados e Servidores interessados, como, por exemplo, a disponibilização de *chats* abertos aos servidores (nos moldes daquele utilizado esporadicamente pelo Programa SER), mecanismos de videoconferência (se financeira e tecnicamente possível) e disseminação da utilização do *Pandion* (*tjbachat*) entre os membros do Núcleo;

4 - DEFINIR PRIORIDADES E METAS PARA CADA UMA DAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO NÚCLEO

- No que toca especialmente aos conflitos tributários, mostra-se imprescindível a URGENTE realização de acordos de cooperação com os maiores litigantes, quais sejam, o Município de Salvador e Estado da Bahia, destacando que já existe reunião em tal sentido, no que concerne ao Município de Salvador, designada para ocorrer em 11/10/2016, às 9h, no Fórum das Famílias (sala de Plantão), na qual poderão ser discutidos, entre outros temas:

- a) Adoção um valor mínimo para ajuizamento de execução fiscal;
- b) Realização, antes do ajuizamento das execuções fiscais, de conferência quanto à qualificação do executado, sobretudo no que toca ao endereço;
- c) Criação de cadastro de endereço e bens dos executados passíveis de penhora, com a respectiva localização,
- d) Utilização de meios alternativos de cobrança, como o protesto da CDA (que excluiria a princípio o ajuizamento de execução fiscal), sobretudo para as dívidas de pequeno valor e inscrição do executado em cadastros de inadimplentes (CADIN e SERASA, p. ex);
- e) Discussão acerca da existência ou, se for o caso, da possibilidade de autorização (legal e/ou administrativa) para os procuradores realizarem acordos (negociando a

forma de pagamento ou mesmo suprimindo encargos moratórios); deixar de recorrer de sentenças de processos de execução fiscal extintos em razão da prescrição do crédito tributário, mormente aquelas de pequeno valor;

f) Promoção, em parceria com instituições competente e/ou interessadas da possibilidade e viabilidade de solução extrajudicial dos conflitos **antes do próprio ajuizamento da execução fiscal (fase pré-processual)**, com a flexibilização da forma de pagamento e até mesmo dos encargos moratórios a serem cobrados, de acordo com os ditames legais, bem como disponibilização permanente de prepostos para realização de acordos, inclusive por meio de mediação digital.

- Realização de reunião entre os Juízos titulares, auxiliares e substitutos designados para atuarem em Varas de Fazenda Pública com Competência Tributária, **já designada para ocorrer em 10/10/2016, às 9h, no Gabinete da 3ª Vara da Fazenda Pública (Sala 320 do prédio principal do Fórum Ruy Barbosa, 3º andar)**, para fins de uniformização de entendimento dos Magistrados no que concerne a questões tributárias controvertidas e/ou repetitivas, na qual serem debatidos os seguintes tópicos:

- a) Decadência Tributária;
- b) Prescrição Tributária, direta e intercorrente;
- c) Diferença de endereço;
- d) Alteração do Polo Passivo na CDA;
- e) Parcelamento expirado sem notícia de pagamento;
- f) Execução fiscal frustrada;
- g) BACEN-JUD;

h) Desconsideração da Personalidade Jurídica;

i) Varas de Execução Fiscal - criação de piso para ajuizamento de execuções fiscais pelo Estado e Município (Dr. Rolemberg);

j) Análise de Precedentes do STJ sobre questões recorrentes (imunidade do terceiro setor, Mandado de Segurança e Taxas);

k) Necessidade de intimação da Fazenda acerca de Arquivamento;

l) Seguro-Garantia em execuções fiscais (julgamento).

- Saneamento *incontinenti* das Varas de Fazenda Pública da Capital com competência tribária, que já está sendo organizado pela Diretoria de Primeiro Grau, com início previamente programado para 17/10/2016;

- Diferenciar, de forma direta e objetiva, entre as competências do NUGEDEM (na área tributária) e do NEEPEF (Núcleo de Enfrentamento do Estoque de Processos de Execução Fiscal).

5 - PONTUAR SUGESTÕES DIVERSAS PARA OTIMIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL EM DEMANDAS DE MASSA, TANTO EM CARÁTER GERAL QUANTO ESPECÍFICO DE CADA ÁREA DE ATUAÇÃO

- Em caráter geral, além daquelas apresentadas alhures, oferecemos as seguintes sugestões:

a) Promoção de cursos de capacitação, tanto para Magistrados como para Servidores, com fins de otimizar a prestação jurisdicional, reduzindo, no que for possível, o tempo de tramitação dos processos;

b) Estabelecimento de intercâmbio de informações entre assessores do 1º e 2º Graus, por meio de reuniões físicas, via padion ou páginas de chat abertas no site do TJ-BA, a fim de que, trabalhando em conjunto,

reduzam-se as disparidades de entendimento entre as instâncias, o que promove a prestação jurisdicional isonômica e a segurança jurídica;

c) Levantamento, junto ao Tribunal, de quais são os IRDR's em andamento, buscar a numeração para acompanhamento e marcar reunião com os desembargadores relatores ou seus assessores;

d) Identificar quais as demandas repetitivas que ainda não são objeto de IRDR e submetê-las ao Tribunal, utilizando-se desde incidente processual, lembrando que o IRDR pode ser instaurado por qualquer magistrado, de ofício. (art 977, I do CPC);

e) Ampliar o malote digital para todas as varas de todas as comarcas, o que facilitaria a remessa de carta precatória e/ou outros atos administrativos para outras unidades;

f) Prolação de sentenças de improcedência *prima facie*, sempre que for pertinente;

g) Disponibilização imediata, para todas as Varas da Fazenda Pública, do sistema específico utilizado pelo Núcleo de Precatórios para cálculo dos valores a serem pagos dentro das normas pertinentes às RPV's (Requisições de Pequeno Valor).

- Especialmente no que tange à área **de conflitos tributários**, podemos oferecer as seguintes sugestões, sem prejuízo de outras a serem apresentadas a posteriori:

a) Disponibilização às Varas de Fazenda Pública de Competência Tributária do Sistema de Pautas do CEJUSC, para fins de designação de audiência de conciliação, quando for o caso;

- b) Intensificar a utilização da penhora por meio do sistema BACEN-JUD, em todos os processos em que haja citação nas execuções fiscais;
- c) Sugerir ao Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Bahia a criação de novos Enunciados de sua Súmula de Jurisprudência relativos ao Direito Tributário;
- d) Requerer, junto ao Tribunal, na forma que for adequada e pertinente, o julgamento das ADIN's n. 0002526-37.2014.8.05.0000, 0002398-17.2014.8.05.0000, 0002552-35.2014.8.05.0000 e 0002641-58.2014.8.05.0000, que versam sobre o regime de cobrança do IPTU no Município de Salvador desde o exercício de 2014, o que solucionaria vários processos que estão em aberto, tanto na primeira quanto na segunda instância;

Reunião de 06/10/2016

Sugestão de Pauta

- 1 - **COMPETÊNCIA DO NÚCLEO**
- 2 - **DISTRIBUIÇÃO DE TAREFAS ENTRE MEMBROS DO NÚCLEO**
- 3 - **DEFINIR PRIORIDADES E METAS DO NUGEDM**
- 4 - **DEFINIR PRIORIDADES E METAS PARA CADA UMA DAS ÁREAS DE ATUAÇÃO DO NÚCLEO**
- 5 - **PONTUAR SUGESTÕES DIVERSAS PARA OTIMIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO JURISDICIONAL EM DEMANDAS DE MASSA, TANTO EM CARÁTER GERAL QUANTO ESPECÍFICO DE CADA ÁREA DE ATUAÇÃO**