



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* MESTRADO  
PROFISSIONAL E INTERDISCIPLINAR EM PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E  
DIREITOS HUMANOS

**ALEXS GONÇALVES COELHO**

**DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO  
PROCESSO COLETIVO:  
PANORAMA DA REALIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL COLETIVA  
NA COMARCA DE PALMAS E PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO**

Palmas/TO  
2020

ALEXS GONÇALVES COELHO

**DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO  
PROCESSO COLETIVO:  
PANORAMA DA REALIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL COLETIVA  
NA COMARCA DE PALMAS E PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação  
*Stricto Sensu* Mestrado Profissional em Prestação  
Jurisdicional e Direitos Humanos da Universidade Federal do  
Tocantins, Turma VI (2018-2020).

Orientador: Prof. Dr. Vinícius Pinheiro Marques.

Linha de Pesquisa: Instrumentos da Jurisdição. Acesso à  
Justiça e Direitos Humanos.

Palmas/TO  
2020

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins**

---

C672d COELHO, Alexs Gonçalves.

Direito humano e fundamental à razoável duração do processo coletivo: Panorama da realidade da tutela jurisdicional coletiva na comarca de Palmas e propostas de intervenção . / Alexs Gonçalves COELHO. – Palmas, TO, 2020.

192 f.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Prestação Jurisdicional em Direitos Humanos, 2020.

Orientador: Dr. Vinicius Pinheiro Marques

1. Ações coletivas. 2. Processo coletivo. 3. Acesso à Justiça. 4. Comarca de Palmas. I. Título

**CDD 342**

---

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU***  
**EM PRESTAÇÃO JURISDICIONAL E DIREITOS HUMANOS**

ALEXS GONÇALVES COELHO

**“DIREITO HUMANO E FUNDAMENTAL À RAZOÁVEL DURAÇÃO DO  
PROCESSO COLETIVO: panorama da realidade da tutela jurisdicional coletiva  
na Comarca de Palmas e propostas de intervenção”**

Dissertação e Programa de Formação Específica de Professores apresentadas ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Mestrado Profissional e Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos, promovido pela Universidade Federal do Tocantins em parceria com a Escola Superior da Magistratura Tocantinense, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre.

Data da aprovação: 28 de fevereiro de 2020.

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Vinicius Pinheiro Marques  
Orientador e Presidente da Banca  
Universidade Federal do Tocantins

---

Profa. Dra. Ângela Issa Haonat  
Membro Avaliador Interno  
Universidade Federal do Tocantins

---

Prof. Dr. Antônio César Mello  
Membro Avaliador Externo  
Faculdade Católica do Tocantins

*Ao meu saudoso e amado pai, **Natal Gonçalves da Silva**, cujo legado de bondade, retidão de caráter e honestidade são um norte que eu sempre sigo e seguirei, tal qual uma embarcação que segue a luz de um farol em noites escuras.*

*“De nada adiantará tudo isso, porém, sem que uma nova mentalidade se forme e através dela se construa uma sociedade menos individualista e egoísta, mais participativa e solidária”. Kazuo Watanabe.*

## AGRADECIMENTOS

Toda honra e glória a Deus Pai Todo Poderoso e ao Senhor Jesus, por mais esta conquista.

À minha mulher virtuosa (Pb. 31:10), Goyamara: minha gratidão pelo seu infinito amor, pelo seu companheirismo de todas as horas e pela paciência, notadamente em razão do tempo que me privei de sua honrosa, amorosa e agradável convivência para a realização deste trabalho.

Ao meu primogênito, João Paulo, minha gratidão pela sua simples existência e pelos muitos e inesquecíveis momentos de felicidade que me proporcionou no difícil, porém gratificante percurso trilhado ao longo deste trabalho.

À minha mãe, Eva, e aos meus irmãos, sobrinhas, sogros, cunhados e demais familiares: agradeço por todo o amor e carinho que dedicam a mim, mesmo quando estive ausente, seja pelo meu ofício profissional, seja na consecução da pesquisa que resultou neste trabalho. Em especial à minha querida cunhada Glecyrama, minha eterna e imensurável gratidão por todo o apoio que nos deu ao auxiliar nos cuidados com o meu filho João Paulo no período em que estive envolvido com a pesquisa que culminou neste trabalho.

Ao meu querido orientador e amigo Professor Doutor Vinicius Pinheiro Marques, minha gratidão por toda a atenção, dedicação, abnegação e empenho ao longo desta jornada. Minha sincera gratidão por toda a paciência, mesmo quando eu já tinha extrapolado todos os prazos possíveis...

À Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT), na pessoa do Desembargador Marco Villas Boas, pela honrosa oportunidade; e a todos os valorosos docentes do programa de pós-graduação *stricto sensu* mestrado profissional e interdisciplinar em prestação jurisdicional e direitos humanos, pela inestimável contribuição ao meu crescimento profissional. A eles, os abnegados professores, dedico as sábias palavras de Cora Coralina: “feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina”.

William Shakespeare dizia que “os bons amigos são a família que nos permitiram escolher”. A eles, os meus queridos amigos do Gabinete da Desembargadora Etelvina Maria Sampaio Felipe, agradeço pelo companheirismo, pela amizade e por tornarem mais prazeroso o nosso ofício.

Ao amigo Rodrigo da Silva Perez Araújo, magistrado da maior grandeza, que enobrece enormemente a magistratura tocantinense com a sua dedicação e dinamismo, minha eterna gratidão por todas as dicas e sugestões, que certamente contribuíram para o aperfeiçoamento da pesquisa realizada.

Por fim, à Desembargadora Etelvina Maria Sampaio Felipe, minha eterna e mais sincera gratidão pela honrosa oportunidade que me concedeu de poder contribuir para a prestação da jurisdição ao cidadão tocantinense: seu cuidado com cada pessoa que está por trás de cada processo me inspira a ser um operador do direito cada dia melhor, mais humano e mais sensível à realidade e às aflições dos jurisdicionados que batem às portas da Justiça na busca da solução de seus conflitos.

## RESUMO

Este trabalho tem o propósito de traçar um panorama do tratamento dispensado à tutela jurisdicional coletiva na comarca de Palmas. Tal estudo é necessário diante da relevância do tema, notadamente diante do protagonismo das ações coletivas na tutela de direitos de toda a sociedade (direitos difusos), de determinados grupos ou segmentos sociais (direitos coletivos *stricto sensu*) ou mesmo de indivíduos determináveis, reunidos por uma lesão de origem comum (direitos individuais homogêneos). Assim, serão abordados o conceito, aspectos gerais, surgimento e evolução histórica do direito humano e fundamental de acesso à Justiça. Também será estudado o direito fundamental à tutela jurisdicional adequada, efetiva e tempestiva. Ainda, abordar-se-ão o conceito, aspectos gerais e evolução histórica dos direitos coletivos em sentido amplo (*lato sensu*), doutrinariamente denominados de direitos supraindividuais, transindividuais ou metaindividuais, passando-se, ainda, pelo estudo da evolução histórica dos direitos humanos. Em uma abordagem de caráter interdisciplinar, far-se-á um estudo profícuo quanto à transição da solidez para a modernidade líquida à luz da teoria de Zygmunt Bauman, com a travessia do individualismo surgido pelas mãos do Estado Liberal para as sociedades de massa (concebida por Hannah Arendt) e de consumo (aí incluído o hiperconsumismo aludido por Gilles Lipovetsky). Além disso, será traçado um panorama geral sobre o direito processual coletivo brasileiro, inclusive com análise das *class actions* do direito norte-americano. Na oportunidade, ainda será tratada da importância do processo coletivo como instrumento para a concreção do direito fundamental de acesso à justiça coletiva; e, por fim, será feito um diagnóstico sobre a política nacional de priorização do julgamento das ações coletivas e as metas nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça. Ato contínuo, já no âmbito da pesquisa em si, far-se-á um diagnóstico detalhado da realidade da tutela jurisdicional coletiva na comarca de Palmas, com a exposição e exame aprofundado dos resultados aferidos a partir dos dados estatísticos coletados e dos questionários aplicados aos juízes de direito atuantes na comarca de Palmas. A partir do resultado da pesquisa, serão apresentadas seis proposições, que foram concebidas com o desiderato de se permitir que se confira maior celeridade à tramitação e ao julgamento das ações coletivas na comarca de Palmas. Por fim, para alcançar o objetivo proposto será utilizado o método dedutivo.

**Palavras chave:** ações coletivas; processo coletivo; acesso à Justiça; comarca de Palmas.

## RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo proporcionar una visión general del tratamiento de la tutela judicial colectiva en el distrito de Palmas. Tal estudio es necesario en vista de la relevancia del tema, especialmente en vista del papel de las acciones colectivas en la protección de los derechos de toda la sociedad (derechos difusos), de ciertos grupos o segmentos sociales (derechos colectivos, estrictamente) o incluso de individuos determinables, reunidos por una lesión de origen común (derechos individuales homogéneos). Así, se abordará el concepto, los aspectos generales, el surgimiento y la evolución histórica del derecho humano y fundamental de acceso a la justicia. También se estudiará el derecho fundamental a una tutela judicial adecuada, efectiva y oportuna.

Aún así, también se abordará el concepto, los aspectos generales y la evolución histórica de los derechos colectivos en un sentido amplio (*lato sensu*), referidos doctrinalmente como los derechos supraindividuales, transindividuales o metaindividuales, pasando por el estudio de la evolución histórica de los derechos humanos. En un enfoque interdisciplinario, se realizará un fructífero estudio sobre la transición de la solidez a la modernidad líquida a la luz de la teoría de Zygmunt Bauman, con el cruce del individualismo que surgió de las manos del Estado Liberal a las sociedades de masas (concebido por Hannah Arendt) y el consumo (incluido el hiperconsumo mencionado por Gilles Lipovetsky). Además, se describirá una descripción general del derecho procesal colectivo brasileño, incluido un análisis de las *class actions* de derecho de estadounidense.

En la oportunidad, aún se abordará la importancia del proceso colectivo como instrumento para la concreción del derecho fundamental de acceso a la justicia colectiva; y, finalmente, se realizará un diagnóstico sobre la política nacional para priorizar el juicio de las acciones colectivas y las metas nacionales establecidas por el Consejo Nacional de Justicia. Un acto continuo, ya en el corazón de la investigación en sí, hará un diagnóstico detallado de la realidad de la tutela jurisdiccional colectiva en el distrito de Palmas, con la exposición y el examen en profundidad de los resultados obtenidos de los datos estadísticos recopilados y los cuestionarios aplicados a jueces de derecho en el distrito de Palmas. Con base en el resultado de la investigación, se presentarán seis propuestas, que fueron concebidas con el objetivo de permitir una mayor velocidad al procesamiento y juicio de acciones colectivas en el distrito de Palmas. Finalmente, para lograr el objetivo propuesto, se utilizará el método deductivo.

**Palabras clave:** acciones colectivas; proceso colectivo; acceso a la justicia; La región de Palmas.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 .....	116
Figura 2 .....	117

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 .....	106
Tabela 02 .....	106
Tabela 03 .....	106
Tabela 04 .....	122
Tabela 05 .....	123
Tabela 06 .....	125
Tabela 07 .....	127
Tabela 08 .....	129
Tabela 09 .....	130
Tabela 10 .....	132
Tabela 11 .....	150
Tabela 12 .....	150

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAENG	Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COAES	Coordenadoria de Auditorias Especiais do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
COGES	Coordenadoria de Gestão Estratégica, Estatística e Projetos
CPC	Código de Processo Civil
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ESMAT	Escola Superior da Magistratura Tocantinense
FGV/SP	Fundação Getúlio Vargas – São Paulo
FEP	Fundo Estadual de Custeio de Perícias Judiciais
LIA	Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429/92)
PPGPJDH	Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos
PUC/PR	Pontifícia Universidade Católica do Paraná
PUC/RS	Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
TCE/TO	Tribunal de Contas do Estado do Tocantins
TJTO	Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
UFT	Universidade Federal do Tocantins

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1 ACESSO À JUSTIÇA</b> .....	17
1.1 Evolução histórica do conceito de acesso à Justiça .....	20
1.2 Acesso à justiça no direito brasileiro .....	23
1.3 Direito fundamental à tutela jurisdicional adequada, efetiva e tempestiva ..	28
1.4 As três ondas renovatórias do acesso à justiça .....	32
<b>2 INTERESSES E DIREITOS SUPRAINDIVIDUAIS, TRANSINDIVIDUAIS E METAINDIVIDUAIS</b> .....	41
2.1 Evolução histórica dos direitos humanos .....	41
2.2 Gerações ou dimensões dos direitos humanos ou fundamentais .....	47
2.3 Interesses e direitos supraindividuais .....	50
<b>3 DO SÓLIDO AO LÍQUIDO, DO INDIVIDUAL AO COLETIVO: DA CONCEPÇÃO INDIVIDUALISTA DO PROCESSO CIVIL À TUTELA COLETIVA</b> .....	59
<b>4 PROCESSO COLETIVO</b> .....	72
4.1 O processo coletivo no Brasil .....	73
4.2 Tutela dos direitos coletivos e a tutela coletiva dos direitos .....	79
4.3 Aspectos das <i>class actions</i> no Direito norte-americano .....	87
4.4 Importância do processo coletivo como instrumento para a concretização do direito fundamental de acesso à Justiça coletiva .....	91
4.5 Política de priorização do julgamento das ações coletivas e as metas nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça .....	97
<b>5 PANORAMA DA REALIDADE DA TUTELA COLETIVA NA COMARCA DE PALMAS</b> .....	108
<b>5.1 Da pesquisa realizada para o diagnóstico da realidade da tutela jurisdicional coletiva na comarca de Palmas</b> .....	112
5.1.1 Análise dos dados estatísticos coletados .....	113
5.1.2 Análise dos questionários aplicados .....	118
5.1.2.1 Questionário com questões fechadas .....	121
5.1.2.1.1 Questão relativa à comparação entre ações coletivas e ações individuais .....	122
5.1.2.1.2 Questão relativa à complexidade das ações coletivas .....	125

5.1.2.1.3 Questão relativa ao grau de eficiência das ações coletivas na proteção de direitos por tipos de ação .....	128
5.1.2.1.4 Questão relativa ao sucesso das ações coletivas e individuais no acesso a políticas e bens públicos .....	131
5.1.2.2 Questionário com questões abertas.....	133
<b>6 PROPOSIÇÕES</b> .....	<b>139</b>
<b>6.1 Criação do Fundo Estadual de Custeio de Perícias Judiciais (FEP)</b> .....	<b>139</b>
<b>6.2 Celebração de termo de cooperação entre o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO) e o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO)</b> .....	<b>142</b>
<b>6.3 Realização de pós-graduação lato sensu (especialização) em direito e processo coletivo</b> .....	<b>147</b>
<b>6.4 Recomendação de priorização no ajuizamento de ações coletivas para a tutela de direitos difusos e coletivos em sentido estrito (<i>stricto sensu</i>) nos casos envolvendo acesso a serviços públicos e/ou bens públicos na área de saúde pública</b> .....	<b>148</b>
<b>6.5 Recomendação de celebração de acordo extrajudicial de não persecução cível (art. 17, § 1º, da Lei n. 8.429, de 1992)</b> .....	<b>153</b>
<b>6.6 Recomendação de tentativa de celebração de acordo nas ações coletivas pendentes de julgamento na comarca de Palmas</b> .....	<b>155</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>158</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>160</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>174</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>186</b>

## INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico brasileiro contempla atualmente um dos mais modernos e avançados sistemas normativos de proteção e defesa dos chamados direitos coletivos em sentido amplo (*lato sensu*), os direitos doutrinariamente chamados de metaindividuais, transindividuais ou supraindividuais, dos quais são espécies os interesses e direitos difusos, coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*) e individuais homogêneos. Tais direitos alcançam toda a sociedade (direitos difusos), determinados grupos ou segmentos (direitos coletivos *stricto sensu*) ou mesmo indivíduos determináveis, reunidos por uma lesão de origem comum (direitos individuais homogêneos).

Sucedo que, mesmo diante de sua enorme relevância – já que tutelam direitos que podem alcançar a sociedade como um todo –, as ações coletivas (ações civis públicas, ações populares e mandados de segurança coletivos) padecem de forma ainda mais prejudicial do maior de todos os males que assolam o Poder Judiciário: a morosidade processual. A propósito, os operadores do Sistema de Justiça têm a crença inabalável, baseada em conhecimento empírico, de que as demandas coletivas têm uma tramitação mais demorada do que os demais tipos de processo.

Se a demora para a prestação da tutela jurisdicional em si já é perniciosa quando envolve demandas individuais, tal situação torna-se ainda mais deletéria quando grassa sobre as ações coletivas.

Diante desse cenário, revelou-se da maior relevância estudar o tratamento atualmente dispensado pelo Poder Judiciário do Estado do Tocantins à tutela coletiva, especificamente na comarca de Palmas, eleita como campo de pesquisa por ser a maior comarca do Estado do Tocantins, tanto em número de processos judiciais pendentes de julgamento quanto em quantitativo de varas judiciais instaladas.

A partir desse estudo, será possível aprimorar a prestação jurisdicional das ações coletivas em tramitação na comarca de Palmas, a fim de lhes conferir celeridade, com a concretude do direito humano e fundamental à razoável duração do processo, previsto, no plano internacional, art. 8º, número 1, da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica) e, na seara interna, no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federativa do Brasil.

Com subsídio em pesquisa bibliográfica, em dados estatísticos e na percepção dos juízes de direito da comarca de Palmas (aferida a partir da aplicação de questionários) foi possível identificar os maiores entraves à rápida tramitação das ações coletivas, com o apontamento de sugestões à presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins para a resolução desse gargalo que tanto atormenta a população palmense e que representa um sério obstáculo à concretização dos direitos fundamentais do acesso à Justiça, da efetividade da tutela jurisdicional e da razoável duração do processo.

O primeiro tópico deste trabalho trata do direito de acesso à Justiça, abordando-se o seu surgimento, sua evolução histórica e as suas três ondas renovatórias. Ainda, também é estudado o direito fundamental à tutela jurisdicional adequada, efetiva e tempestiva.

O segundo tópico cuida dos direitos coletivos em sentido amplo (*lato sensu*), doutrinariamente denominados de supraindividuais, transindividuais ou metaindividuais. Para tanto, far-se-á prévia abordagem da evolução histórica dos direitos humanos, dada a imprescindibilidade para a melhor compreensão da matéria.

Por sua vez, o terceiro tópico, de viés nitidamente interdisciplinar, já que caminha pelos campos da sociologia e da filosofia, faz um estudo sobre a transição da solidez para a modernidade líquida à luz da teoria de Zygmunt Bauman; atravessa a passagem do individualismo surgido com o Estado Liberal para as sociedades de massa (concebida por Hannah Arendt) e de consumo (aí incluído o hiperconsumismo aludido por Gilles Lipovetsky) e chega à influência do individualismo no direito processual civil, mesmo diante da necessidade de concepção de instrumentos aptos e adequados à tutela de direitos de um segmento ou mesmo de toda a sociedade.

Já o quarto tópico traça um panorama geral sobre o direito processual coletivo, trazendo o seu conceito e evolução histórica no Brasil; aborda as *class actions* do direito norte-americano; discorre sobre a importância do processo coletivo como instrumento para a concretização do direito fundamental de acesso à Justiça coletiva; e, por fim, cuida da política de priorização do julgamento das ações coletivas e as metas nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça.

O quinto tópico adentra ao âmago em si da pesquisa, já que faz um diagnóstico detalhado da realidade da tutela coletiva na comarca de Palmas, com a

exposição e análise aprofundada dos dados estatísticos coletados; e esmiúça os questionários com questões abertas e fechadas aplicados aos juízes de direito atuantes na comarca de Palmas.

Por fim, o sexto e último tópico, construído a partir das pesquisas realizadas, traz seis proposições que foram idealizadas com o desiderato de se conferir maior celeridade à tramitação e ao julgamento das ações coletivas na comarca de Palmas.

É importante registrar que para a consecução dos tópicos de um a quatro deste trabalho partiu-se do método científico dedutivo, sendo que, quanto à abordagem, neste particular a pesquisa foi qualitativa; quanto ao método, exploratória e, quanto ao procedimento, bibliográfica.

Por sua vez, para a realização do quarto tópico foi utilizado o método indutivo, já que os dados bibliográficos e estatísticos, somados à percepção dos juízes de direito atuantes na comarca de Palmas, tornaram possível identificar as causas que efetivamente levam à demora da prestação da tutela jurisdicional coletiva. Quanto à abordagem, a pesquisa foi quali-quantitativa neste particular; quanto ao objetivo, explicativa; e, quanto ao procedimento, foi documental e pesquisa de campo.

Para a concepção do quinto tópico foi utilizado o método científico hipotético-dedutivo, uma vez que a partir dos dados bibliográficos e estatísticos colhidos, e com subsídio nas informações e percepções extraídas a partir dos questionários aplicados aos juízes de direito da comarca de Palmas, foi possível apresentar sugestões que podem ser implantadas a fim de se conferir celeridade à tramitação das ações coletivas pendentes de julgamento na comarca de Palmas. Quanto à abordagem, a pesquisa científica neste particular foi quali-quantitativa; quanto ao objetivo, explicativa; e, quanto ao procedimento, a pesquisa foi documental e de campo.

Finalmente, os diversos dados bibliográficos e estatísticos coletados, quando analisados com os questionários aplicados aos juízes de direito da comarca de Palmas, permitiram identificar os reais gargalos que efetivamente inviabilizam a rápida tramitação das demandas coletivas na comarca de Palmas e, outrossim, tornaram possível apontar possíveis soluções, que, caso acolhidas, muito provavelmente contribuirão para que seja possível conferir uma maior celeridade ao processamento de referidas demandas, tão importantes à sociedade palmense.

## 1 ACESSO À JUSTIÇA

O ordenamento jurídico brasileiro é composto por diversas normas constituídas por regras e princípios (ÁVILA, 2018, p. 103).

Dentre essas normas, destaca-se, por sua posição de hierarquia, a Constituição Federal, conhecida por “Constituição Cidadã” em razão de dispor sobre diversos direitos fundamentais elencados em títulos próprios. A propósito, o preâmbulo constitucional, apesar de não ser uma norma jurídica propriamente dita, deixa clara a ideia de um Estado democrático de Direito em que o poder emana do povo e para o povo, nos seguintes termos:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

Um dos direitos fundamentais contemplados na Constituição Federal (art. 5º, XXXV) é o do acesso à Justiça, segundo o qual “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”. Tal dispositivo constitucional norteia também o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional ou princípio do direito de ação.

Apesar de a Constituição Federal brasileira datar de 1988, a questão do acesso à Justiça já vinha sendo estudada muitos anos antes. A discussão quanto à temática do acesso à Justiça transcende o território brasileiro, haja vista ser um tema relevante em toda sociedade que preze pelo bem-estar de seus membros.

O conceito de acesso à Justiça é muito mais amplo e abrangente do que se pode imaginar, de modo que não se trata de uma visão simplista de acesso à legislação ou ao Poder Judiciário. Ter acesso à Justiça significa, em poucas palavras, ter proteção e amparo do Estado.

Watanabe (1988, p. 128) traz uma definição lapidar quanto à amplitude do conceito de acesso à Justiça:

A problemática do acesso à Justiça não pode ser estudada nos acanhados limites dos órgãos judiciais já existentes. Não se trata apenas de possibilitar o acesso à Justiça enquanto instituição estatal, e sim de viabilizar o acesso à ordem jurídica justa.

Uma empreitada assim ambiciosa requer, antes de mais nada, uma nova postura mental. Deve-se pensar na ordem jurídica e nas respectivas instituições, pela perspectiva do consumidor, ou seja, do destinatário das normas jurídicas, que é o povo, de sorte que o acesso à Justiça traz à tona não apenas um programa de reforma como também um método de pensamento, como com acerto acentua Mauro Cappelletti. [...] São seus elementos constitutivos: a) o direito de acesso à Justiça é, fundamentalmente, direito de acesso à ordem jurídica justa; b) são dados elementares desse direito: (1) o direito à informação e perfeito conhecimento do direito substancial e à organização de pesquisa permanente a cargo de especialistas e ostentada à aferição constante da adequação entre a ordem jurídica e a realidade socioeconômica do país; (2) direito de acesso à justiça adequadamente organizada e formada por juízes inseridos na realidade social e comprometidos com o objetivo de realização da ordem jurídica justa; (3) direito à pré-ordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos; (4) direito à remoção de todos os obstáculos que se antepõem ao acesso efetivo à Justiça com tais características.

Souza (2013, p. 18) também entende que o conceito de acesso à Justiça transcende a ideia de mero acesso ao Poder Judiciário:

O conceito de acesso à Justiça não pode ser examinado sob o enfoque meramente literal, vale dizer, não há lugar, na atualidade, para a afirmação de que acesso à Justiça significa apenas manifestar postulação ao Estado-juiz, como se fosse suficiente garantir ao cidadão o direito à porta de entrada dos tribunais. Em linhas gerais, do ponto de vista jurídico, o conceito acesso à Justiça vai muito além do sentido literal. Significa também o direito ao devido processo, vale dizer, direito às garantias processuais, julgamento equitativo (justo), em tempo razoável e eficaz.

Do mesmo modo, Dinamarco (2000, p. 283) pontua que “acesso à Justiça é, mais do que ingresso no processo e aos meios que ele oferece, modo de buscar eficientemente, na medida da razão de cada um, situações e bens da vida que por outro caminho não se poderia obter”.

Para Marinoni (2000, p. 28),

[...] acesso à justiça quer dizer acesso a um processo justo, à garantia de acesso a uma justiça imparcial, que não só possibilite a participação efetiva e adequada das partes no processo jurisdicional, mas que também permita a efetividade da tutela dos direitos, consideradas as diferentes posições sociais e as específicas situações de direito substancial.

A definição de acesso à Justiça passa necessariamente pela renomada obra dos autores Mauro Cappelletti e Bryant Garth, que é atemporal, apesar de datar de 1988. De acordo com os referidos autores (CAPPELLETTI e GARTH, 2015, p. 09):

A expressão “acesso à Justiça” é reconhecidamente de difícil definição, mas serve para determinar duas finalidades básicas do sistema jurídico – o sistema pelo qual as pessoas podem reivindicar seus direitos e/ou resolver seus litígios sob os auspícios do Estado. Primeiro, o sistema deve ser igualmente acessível a todos; segundo, ele deve produzir resultados que sejam individuais e socialmente justos.

O acesso à Justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretende garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

[...]

O conceito de acesso à Justiça tem sofrido uma transformação importante, correspondente a uma mudança equivalente no estudo e ensino do processo civil. Nos estados liberais “Burgueses” dos séculos dezoito e dezenove, os procedimentos adotados para a solução dos litígios civis refletiam a filosofia essencialmente individualista dos direitos, então vigente. Direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. A teoria era a de que, embora o acesso à Justiça pudesse ser um “direito natural”, os direitos naturais não necessitavam de uma ação do Estado para a sua proteção. Esses direitos eram considerados anteriores ao Estado; sua preservação exigia apenas que o Estado não permitisse que eles fossem infringidos por outros [...].

A busca pelo acesso à Justiça deve ter como premissas básicas o respeito à ideia de justiça social, a busca pela cidadania e o respeito social para com o cidadão e os seus direitos básicos para uma vida digna.

A discussão quanto ao acesso à Justiça também passa necessariamente pelo devido processo legal, em que é assegurado ao indivíduo, além do procedimento previsto em lei para ingressar com uma ação no Poder Judiciário a fim de buscar um direito subjetivo, a garantia de um processo que se inicie e tenha um prazo razoável para chegar ao seu fim, com a obtenção da tutela jurisdicional.

Não é possível falar em acesso à Justiça sem que se forneça ao jurisdicionado acessibilidade eficaz, em que é permitida a resolução do conflito em um tempo razoável. Nesse sentido, veja-se o magistério de Souza (2013, p. 18):

[...] se é indispensável a porta de entrada, necessário igualmente é que exista a porta de saída. Por outras palavras, de nada adianta garantir o direito de postulação ao Estado-juiz sem o devido processo em direito, isto é, sem processo provido de garantias processuais, tais como contraditório, ampla defesa, produção de provas obtidas por meios lícitos, ciência dos atos processuais, julgamento em tempo razoável, fundamentação das decisões, julgamento justo, eficácia das decisões etc.

Portanto, o conceito de acesso à Justiça exige a análise aprofundada dos mais diversos aspectos do direito processual civil brasileiro, sempre à luz dos direitos fundamentais e princípios constitucionais regentes da matéria e aplicáveis à espécie.

### **1.1 Evolução histórica do conceito de acesso à Justiça**

A discussão quanto à temática do acesso à Justiça não é recente, haja vista que vem sendo travada, há muito tempo, por todo o mundo.

Inicialmente, o direito de acesso à Justiça era entendido como um direito natural do ser humano, que não carecia de uma ação maior do Estado para a sua proteção.

O entendimento à época vigente era o de que o direito de o indivíduo pleitear e contestar demandas seria anterior à própria concepção de Estado, de modo que só caberia a este, na condição de posterior detentor do monopólio da jurisdição, agir para que o direito de acesso à Justiça não fosse malferido por quem quer que fosse. Conforme Bassetto (2016, p. 23),

Entretanto, apesar de o tema “acesso à justiça” não ser uma preocupação de aparição recente no mundo jurídico, somente a partir dos séculos XVIII e XIX é que seu conceito começou a evoluir no sentido de passar de uma mera declaração de possibilidade de defesa dos direitos individuais, a uma concepção que envolve o dever estatal de proporcionar um serviço público capaz de proteger também os novos tipos de direitos advindos das sociedades industriais: os direitos sociais e os direitos coletivos.

Deve-se ter em mente a certeza de que nem sempre vigeu a ideia de cooperação e ajuda mútua no tocante ao acesso à Justiça. Isso porque nos Estados liberais burgueses dos séculos XVIII e XIX prevalecia o ideal individualista de Direito, o qual era influenciado pela ideia de que o direito de acesso à prestação jurisdicional era anterior ao Estado, cabendo a este somente agir como garantidor de uma igualdade formal.

Nessa época, outro problema enfrentado pela população (notadamente a mais pobre) para ter acesso à Justiça envolvia a questão financeira, haja vista que somente quem podia custear as despesas processuais tinha acesso à prestação jurisdicional. Assim, a imensa maioria da população da época se via desamparada

por não ter condições de patrocinar uma demanda judicial com o propósito de buscar a declaração ou a proteção de seu direito subjetivo.

Essa questão de desigualdade financeira – que evidentemente obstaculizava sobremaneira o acesso da população mais pobre à prestação jurisdicional – foi marcada pelos ideais de liberalismo econômico que envolvia o sistema *laissez-faire*<sup>1</sup>. Nesse sentido, veja-se o preciso magistério de Cappelletti e Garth (2015, p. 9):

O acesso à Justiça, que foi entendido como o acesso à proteção judicial, era essencialmente o direito formal do indivíduo agravado de propor ou contestar uma ação. Afastar a “pobreza no sentido legal”, a incapacidade que algumas pessoas têm de utilizar plenamente a Justiça, como outros bens, no sistema da “*laissez-faire*”, só poderia ser obtida por aqueles que pudessem enfrentar seus custos; aqueles que não pudessem fazê-lo eram considerados os únicos responsáveis por sua sorte. O acesso formal, mas não efetivo à justiça, correspondia à igualdade, apenas formal, mas não efetiva.

Já no período de meados dos séculos XIX e XX intensificaram-se em diversas sociedades as lutas de classes, que envolviam discussões entre empresários e o proletariado. Tal situação levou o Estado a assumir um posicionamento mais intervencionista diante da efervescência do período supracitado, o que permitiu o surgimento do chamado “Estado Social”. De acordo com Carneiro (2000, p. 20),

As reivindicações do movimento marxista, especialmente no campo trabalhista, serviram de marco histórico em muitos países para a discussão do significado de acesso à justiça, enquanto proteção ao trabalhador. O Direito do Trabalho foi o ponto de partida do verdadeiro acesso à Justiça – o seu significado, no que se refere aos direitos individuais, pela facilidade do acesso, pela prevalência da mediação e da conciliação, pela índole protetiva, em especial no que diz respeito ao ônus da prova, do trabalhador, e mais do que isso, a visão da defesa coletiva da massa trabalhadora.

As revoluções daquele período representaram importantes marcos históricos, que mudaram diversos ramos e contextos dos países envolvidos. A compreensão quanto a alguns dos acontecimentos históricos daquela época é de suma importância para o entendimento de como se deu a evolução do acesso à Justiça até os dias atuais. Conforme Vicentino (1993, p. 200),

---

<sup>1</sup> A expressão *Laissez-faire*, que, em português, significa “deixai fazer”, traduz-se no símbolo máximo do liberalismo econômico e na versão mais pura do capitalismo, segundo a qual o mercado deve funcionar de forma livre, sem qualquer interferência, tributo ou subsídios. Assim, de acordo com o *laissez-faire*, haveria somente uma regulamentação mínima, suficiente para a proteção dos direitos de propriedade. Tal filosofia teve início nos Estados Unidos e na Europa durante o final do século XIX até o início do século XX.

As forças revolucionárias eram representadas pela burguesia e pelo crescente proletariado, ambos descontentes com a situação socioeconômica. O embate dessas forças se fez sentir em 1830 e 1848 nos grandes movimentos liberais e nacionais que, iniciados na França, se estenderam pela Bélgica, Polônia, Alemanha, Itália, Portugal e Espanha. A partir de 1848, o proletariado procura a expressão de sua própria ideologia, oposta ao pensamento liberal e inspirada de início no socialismo utópico. Começa a ficar mais clara a cisão entre as duas classes cuja contradição será explicitada pelas teorias que criticam o liberalismo. Na Alemanha ainda não ocorrera a unificação dos diversos Estados, o que se dará apenas em 1871, sob o comando da Prússia e seu primeiro-ministro Bismarck, depois de três guerras e muitas táticas de unificação econômica.

O Estado Social, diferentemente do Estado Liberal, assumiu para si uma posição mais protecionista, reconheceu a condição de maior fragilidade do trabalhador/proletário e buscou dar enfoque à garantia de direitos básicos do indivíduo, a exemplo da saúde, educação e trabalho.

Essa nova fase (Estado Social) foi marcada pela promulgação de Constituições garantistas de direitos sociais; dentre elas, destacam-se a Constituição de Weimar, promulgada pelo império alemão, em 1919; e a Constituição Federal brasileira, de 1934.

Entretanto, a Constituição francesa, de 1946, é considerada como o verdadeiro marco histórico no reconhecimento dos deveres sociais do Estado. A propósito, a Constituição da França prevê em seu preâmbulo a necessidade de tornar efetivos e acessíveis a todos os direitos ali proclamados. Nesse sentido, a lição de Cappelletti e Garth (2015, p. 11-12):

Esses novos direitos humanos, exemplificado: pelo preâmbulo da Constituição Francesa de 1946 são, antes de tudo, os necessários para tornar efetivos, quer dizer, realmente acessíveis a todos, os direitos antes proclamados (4). Entre esses direitos garantidos nas modernas constituições estão os direitos ao trabalho, à saúde, à segurança material e à educação (5). Tornou-se lugar comum observar que a atuação positiva do Estado é necessária para assegurar o gozo de todos esses direitos sociais básicos (6). Não é surpreendente, portanto, que o direito ao acesso efetivo à justiça tenha ganhado particular atenção na medida em que as reformas do *welfare state* têm procurado armar os indivíduos de novos direitos substantivos em sua qualidade de consumidores, locatários, empregados e, mesmo, cidadãos (7). De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais: sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação (8). O acesso à Justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental — o mais básico dos direitos humanos — de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos.

Diante disso, por meio das revoluções expostas anteriormente, notadamente com o advento do Estado Social, foram assegurados aos indivíduos diversos direitos fundamentais e sociais, dentre eles, o direito de acesso à Justiça, que, como visto, é bastante diferente do instituto homônimo criado pelo liberalismo.

## **1.2 Acesso à Justiça no direito brasileiro**

A busca pelo aprofundamento do estudo acerca do acesso à Justiça no Brasil pode ser considerada recente, haja vista que o interesse da doutrina pelo tema retromencionado surgiu somente em meados da década de 1980. Até então, o foco era o estudo da cidadania participativa, as afirmações e garantias das liberdades negativas, bem como o papel dos movimentos sociais no contexto vivido pela sociedade brasileira em toda a transição democrática (AVRITZER, MARONA e GOMES, 2014, p. 22).

Dessa forma, a República Federativa do Brasil caminhou a passos lentos no que diz respeito à temática do acesso à Justiça: passou por diversos períodos em que tal tema era totalmente ignorado, sendo que, diferentemente dos países europeus – que desde muito cedo já discutiam quanto ao acesso à prestação jurisdicional –, o Brasil teve uma definição efetiva quanto à matéria somente em 1946, com a promulgação da quinta Constituição Federal. A propósito, Mattos (2011, p. 53) faz um breve resumo acerca do advento da Constituição Federal, de 1946:

No cenário pós-Segunda Guerra é então promulgada a quinta Constituição brasileira, no dia 18.09.1946, considerada por importante corrente doutrinária como a melhor das Constituições nos aspectos econômico e social. No que tange ao modelo federalista, à ordem econômica e social, e ao sistema presidencialista, a nova Constituição foi influenciada respectivamente pelas Constituições norte americana, alemã de 1919, e francesa de 1848. Mais uma vez, com um caráter eminentemente liberal, contemplava um rol de direitos e garantias individuais, passando com esmero por questões atinentes à educação e cultura, e também, principiológicas com os pressupostos da inafastabilidade do Poder Judiciário, repressão ao abuso do poder econômico e função social da propriedade. Contudo, as bem formuladas inserções relativas às questões sociais, novamente, não passaram de apontamentos formais teóricos, uma vez que grande parte da legislação complementar prevista não chegou a ser editada para garantir o cumprimento e efetivação das normas constitucionais programáticas [...].

A Constituição Federal, de 1946, de maneira inédita, passou a prever o acesso à Justiça como direito fundamental. Nesse sentido, o art. 141, § 4º, dispunha que “a lei não poderá excluir da apreciação do Poder Judiciário qualquer lesão de direito individual”.

Com isso, o constituinte, de 1946, assegurou a qualquer brasileiro o direito de buscar o pronunciamento jurisdicional quanto a qualquer lesão de direito individual. Assim, inaugurou-se de forma expressa nas Constituições brasileiras o princípio da universalidade da jurisdição (RULLI JÚNIOR, 1998, p. 35).

Entretanto, com o advento do regime ditatorial inaugurado em 1964, o direito de acesso à Justiça foi restringido pelo Ato Institucional (AI) n. 03, de 5 de fevereiro de 1966, que passou a prever em seu art. 6º que “Ficam excluídos de apreciação judicial os atos praticados com fundamento no presente Ato institucional e nos atos complementares dele”.

Posteriormente, foi editado o Ato Institucional n. 05, de 1968, que representou um enorme retrocesso no que diz respeito ao exercício dos direitos fundamentais – dentre eles, o acesso à Justiça, já tolhido pelo Ato Institucional n. 03, de 1966, conforme alhures mencionado.

Nesse sentido, o art. 11 do Ato Institucional n. 05, de 1968, passou a prever que “Excluem-se de qualquer apreciação judicial todos os atos praticados de acordo com este Ato institucional e seus Atos Complementares, bem como os respectivos efeitos”.

Em comentário quanto ao período de vigência dos Atos Institucionais e Constituições da era militar, Nery Junior (2009, p. 171) faz as seguintes ponderações:

Este AI 5 violou a CF/1967 150, § 4º, cuja redação foi repetida pela EC 1/69. Por essa emenda, entretanto, o AI foi “constitucionalizado”, pois a CF/1969 181 e 182 (EC 1/69 a CF/1967) diziam excluírem-se da apreciação do Poder Judiciário todos os atos praticados pelo comando da revolução de 31.3.1964, reafirmada a vigência do AI 5 (CF/1969 182). Nada obstante a CF/1969 181 e 182 mencionarem a exclusão de apreciação, pelo Poder Judiciário, de atos praticados com fundamento no AI 5 e demais atos institucionais, complementares e adicionais, praticados pelo comando da revolução, estas duas normas eram inconstitucionais. Isto porque ilegítimas, já que outorgadas por quem não tinha competência para modificar a Constituição, estavam em contradição com normas constitucionais de grau superior (direitos e garantias individuais) e infringiam direito supralegal positivado no texto constitucional (direito de ação).

Passados vinte e um anos do nebuloso período ditatorial, o Brasil ingressou na redemocratização, com o surgimento do período historicamente conhecido como Nova República, cujo ápice foi a promulgação, em 5 de outubro de 1988, da nova Constituição da República, conhecida como “Constituição Cidadã”.

Dentre as inúmeras inovações, a Constituição Federal de 1988 trouxe em seu bojo o art. 5º, em que foram elencados diversos direitos fundamentais tolhidos no período ditatorial; dentre eles, sobrepõe destacar o acesso à Justiça, consagrado como cláusula pétrea no inciso XXXV, que reza que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

A Constituição Federal, de 1988, verdadeiro marco na consagração do Estado democrático de Direito, trouxe avanços significativos no que diz respeito aos direitos fundamentais do indivíduo, tolhidos por mais de duas décadas pelo regime militar.

Em comentário ao direito fundamental de acesso à Justiça consagrado pela novel Constituição Federal de 1988, Cichocki Neto (2009, p. 85) leciona o seguinte:

[...] Mas é preciso observar que a Constituição atual foi além da outorga de garantias à realização dos direitos, através da jurisdição. Não se conteve o constituinte em conceder a faculdade ao acesso aos tribunais. A elevação de inúmeros princípios processuais e a inscrição de diversos instrumentos, na ordem constitucional, constitui manifestação inequívoca, no sentido de uma opção política pela realização de uma atividade jurisdicional justa.

[...]

Assim, conformam-se à garantia do acesso os princípios do devido processo legal (art.5º, inc. LIV); o contraditório e a ampla defesa (inc. LV); o Juiz natural (inc. LIII); a assistência jurídica integral e gratuita aos que necessitarem da tutela jurisdicional (inc. LXXIV); e os instrumentos processuais constitucionais do mandado de segurança, individual e coletivo, do *habeas corpus*, do *habeas data*, o mandado de injunção, a ação popular, além de outros direitos e garantias acolhidos por tratados internacionais de que o Brasil faz parte.

Por força do princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional e do direito fundamental de acesso à Justiça, consagrado no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, o monopólio da jurisdição foi outorgado ao Poder Judiciário brasileiro, a quem cabe a gestão dos litígios que lhe são apresentados. Em contrapartida, também foi facultado ao cidadão brasileiro o direito de ação, ou seja, cabe ao indivíduo a escolha de provocar, ou não, o Poder Judiciário.

A Constituição Federal, de 1988, encarregou o Estado, por meio do Poder Judiciário, de cuidar exclusivamente da resolução de conflitos. Assim, o Poder

Judiciário, por ter atraído para si o monopólio da jurisdição, não pode eximir-se de apreciar as questões que lhe são apresentadas.

Ademais, como forma de ampliação do conceito de acesso à Justiça, a Constituição Federal, de 1988, passou a assegurar ao brasileiro pobre a assistência jurídica gratuita; além disso, previu a criação de juizados especiais para o tratamento de causas de menor complexidade, como forma de se permitir a rápida resolução de conflitos e, a um só tempo, não sobrecarregar as demais esferas do Poder Judiciário. A propósito, a previsão de criação dos juizados especiais cíveis e criminais encontra disposição no artigo 98, inciso I, da Constituição Federal:

Art. 98. A União, no Distrito Federal e nos Territórios, e os Estados criarão:  
I – juizados especiais, providos por juízes togados, ou togados e leigos, competentes para a conciliação, o julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo, mediante os procedimentos oral e sumaríssimo, permitidos, nas hipóteses previstas em lei, a transação e o julgamento de recursos por turmas de juízes de primeiro grau;

Os juizados especiais vieram a ser criados somente em 26 de setembro de 1995, isto é, quase sete anos depois do advento da Constituição Federal, de 1988. Nesse sentido, a Lei n. 9.099, de 1995, trouxe mais efetividade e racionalidade à prestação jurisdicional, relegando à Justiça comum a preocupação com as causas mais complexas. No que diz respeito aos juizados especiais, Cunha (2008, p. 54-57) faz a seguinte ponderação:

Em termos processuais, a nova regulamentação dos juizados especiais e a possibilidade de um novo impulso na implementação dos juizados geraram um amplo debate entre juristas, advogados e magistrados.

[...]

A partir de 1999, a legislação que dispõe sobre os juizados especiais cíveis no âmbito estadual de certa forma se estabilizou. As mudanças que viriam a partir deste momento diziam respeito à ampliação do sistema para outras áreas do direito. Neste sentido, os juizados na área cível têm competência para solucionar causas de menor complexidade e de valor até 40 salários mínimos, como questões de direito do consumidor, cobranças, conflitos de vizinhança, acidentes de trânsito, despejo para uso próprio etc.

É certo que os juizados especiais foram concebidos pelo constituinte como uma ferramenta de transposição de obstáculos que historicamente surgiram ao acesso à Justiça. A título de exemplo, o brasileiro pode demandar nos juizados especiais sem advogado em causas cujo valor seja de até vinte salários-mínimos (art. 9º, da Lei n. 9.099/95) e, independentemente do valor da causa, está

dispensado do pagamento de custas, taxas ou despesas (art. 54, da Lei n. 9.099/95) e honorários advocatícios sucumbenciais (art. 55, da Lei n. 9.099/95).

Os Juizados especiais têm o objetivo não só de proporcionar o acesso à Justiça puro e simples, mas também que se dê a uma ordem jurídica justa, em que haja obediência aos direitos fundamentais e garantias individuais assegurados na Constituição Federal, com o respeito ao devido processo legal (art. 5º, LIV, CRFB) e à razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CRFB). Sobre o tema, veja-se o percuciente magistério de Marinoni (2013, p. 85):

Os Juizados Especiais estão ligados à universalização do acesso à tutela jurisdicional. Diante da norma constitucional do art. 5º, XXXV, da CF, garantidora do direito de acesso à Justiça, o legislador infraconstitucional ficou obrigado a criar órgãos e procedimentos jurisdicionais diferenciados para permitir o acesso dos economicamente menos favorecidos à justiça.

Pelo texto constitucional original, os juizados especiais foram concebidos para atuação exclusiva nas causas de competência da Justiça comum estadual. Entretanto, em 18 de março de 1999 foi promulgada a Emenda Constitucional (EC) nº 22, que dispôs sobre a criação dos juizados especiais cíveis e criminais para atuação nas causas de competência da Justiça Federal.

Por sua vez, em 12 de julho de 2001 foi promulgada a Lei n. 10.259, que passou a regulamentar os juizados especiais cíveis e criminais nas esferas da Justiça Federal, sendo que, de uma forma geral, os juizados especiais federais têm os mesmos objetivos dos juizados especiais estaduais no tocante à preocupação de se conferir ao jurisdicionado um amplo e facilitado acesso à Justiça.

Com o propósito de se conferir mais amplitude e facilidade de acesso à Justiça, o legislador ordinário editou a Lei n. 12.153, de 22 de dezembro de 2009, que criou os juizados especiais da fazenda pública, cuja competência é a conciliação, processo, julgamento e execução das demandas em que o Poder Público (Estados, Distrito Federal e Municípios) é parte, com valor da causa de até 60 (sessenta) salários-mínimos.

Um dos aspectos mais relevantes dos juizados especiais é o seu ideal de simplicidade, sendo que o seu maior objetivo é viabilizar ao jurisdicionado brasileiro o acesso a uma Justiça mais simples e célere, em que os maiores enfoques são a conciliação e o diálogo entre as partes.

Por fim, é possível citar como algumas das mais relevantes inovações trazidas pela Constituição Federal, de 1988, a reestruturação e o fortalecimento do Ministério Público, bem como a reorganização das Defensorias Públicas, que, por atuarem em favor de pessoas economicamente hipossuficientes, atualmente são responsáveis por boa parte das demandas que estão sob a apreciação do Poder Judiciário brasileiro.

É certo que as Defensorias Públicas federal e estaduais exercem atualmente certo protagonismo na temática do acesso à Justiça brasileira, haja vista que promovem a defesa de indivíduos economicamente hipossuficientes (assistência jurídica integral e gratuita – art. 5º, LXXIV, CRFB), os quais, em decorrência disso, vale dizer, por serem patrocinados por referidos órgãos defensivos, estão dispensados do recolhimento de custas judiciais e demais despesas processuais. Nesse sentido, é interessante a reflexão feita por Rocha (2003, *online*):

Sem a Defensoria Pública não há acesso à Justiça. Sem acesso à Justiça, o Poder Judiciário não pode dirimir os conflitos de interesses adotando a decisão mais justa para o caso e combatendo o abuso e arbitrariedade. E sem uma decisão justa para os conflitos de interesses não há participação ativa de todos os indivíduos na vida do seu governo e do seu povo. Não há cidadania! Até quando vamos ficar alheios a esta realidade?

Diante disso, pode-se afirmar que, contemporaneamente, o estudo do acesso à Justiça passa necessariamente pela concepção do papel das Defensorias Públicas na defesa em Juízo, e fora dele dos direitos das pessoas hipossuficientes sob o prisma econômico.

### **1.3 Direito fundamental à tutela jurisdicional adequada, efetiva e tempestiva**

O advento da Constituição da República Federativa do Brasil, ocorrido em 1988, trouxe consigo a concretização de uma miríade de direitos fundamentais e sociais; dentre eles, chame-se a atenção, nesta oportunidade, para o estudo do direito fundamental à efetividade da tutela jurisdicional (corolário do direito de acesso à Justiça), previsto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal, que reza que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

A norma prevista no dispositivo supracitado consagra, a um só tempo, o direito fundamental à efetividade da tutela jurisdicional e o princípio jurídico ao qual a

doutrina constitucionalista atribuiu a denominação de inafastabilidade do controle/apreciação jurisdicional ou acesso à Justiça.

Ao bater às portas do Poder Judiciário para buscar a resolução de um litígio (pretensão resistida), o indivíduo almeja alcançar uma prestação jurisdicional que realmente satisfaça o seu direito material ou que repila a ameaça que orbita sob o direito do qual se diz titular.

Assim, o jurisdicionado deseja que a tutela jurisdicional a ser prestada pelo Estado seja efetiva e eficaz, vale dizer, que produza efeitos concretos no plano prático. Eis aí o que se chama de efetividade da tutela jurisdicional ou de tutela jurisdicional efetiva, que, como visto, decorre do princípio da inafastabilidade do controle/apreciação jurisdicional e do direito fundamental de acesso à Justiça.

Em abordagem que trata simultaneamente da garantia constitucional do acesso à Justiça e do direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva, assim leciona Wambier (2007, p. 321):

À luz dos valores e das necessidades contemporâneas, entende-se que o direito à prestação jurisdicional [garantido pelo princípio da inafastabilidade do controle judiciário, previsto na Constituição] é o direito a uma proteção efetiva e eficaz, que tanto poderá ser concedida por meio de sentença transitada em julgado, quanto por outro tipo de decisão judicial, desde que apta e capaz de dar rendimento efetivo à norma constitucional.

[...]

Mas não se trata de apenas assegurar o acesso, o ingresso, no Judiciário. Os mecanismos processuais [*i.e.*, os procedimentos, os meios instrutórios, as eficácias das decisões, os meios executivos] devem ser aptos a propiciar decisões justas, tempestivas e úteis aos jurisdicionados – assegurando-se concretamente os bens jurídicos devidos àquele que tem razão.

Dessa forma, para que a tutela jurisdicional seja efetiva, é imprescindível que o pronunciamento do Poder Judiciário seja útil e possa produzir efeitos concretos para a sociedade.

Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2015, p. 95), em profícuo estudo acerca da efetividade da tutela jurisdicional, assim prelecionam:

A tutela jurisdicional tem de ser efetiva. Trata-se de imposição que respeita aos próprios fundamentos do Estado Constitucional, já que é fácil perceber que a força normativa do Direito fica obviamente combatida quando esse carece de atuabilidade. Não por acaso a efetividade compõe o princípio da segurança jurídica – um ordenamento jurídico só é seguro se há confiança na realização do direito que se conhece. A efetividade da tutela jurisdicional diz respeito ao resultado do processo. Mais precisamente, concerne à necessidade de o resultado da demanda espelhar o mais possível o direito material, propiciando-se às partes sempre tutela

específica – ou tutela pelo resultado prático equivalente – em detrimento da tutela pelo equivalente monetário.

No mesmo sentido, veja-se o magistério de Fux (2004, p. 246):

Desígnio maior do processo além de dar razão a quem efetivamente a tem, é fazer com que o lesado recomponha o seu patrimônio pelo descumprimento da ordem jurídica, sem que sinta os efeitos do inadimplemento. Por isso que compete ao Estado repor as coisas ao *status quo ante* utilizando-se de meios de sub-rogação capazes de conferir à parte a mesma utilidade que obteria pelo cumprimento espontâneo.

E para que a tutela jurisdicional seja efetiva, é imprescindível que, antes mesmo, seja ela adequada, isto é, seja exercida por meio dos instrumentos jurídicos próprios colocados pelo constituinte e pelo legislador ordinário à disposição do jurisdicionado, vale dizer, para que a parte possa alcançar a tutela jurisdicional de seu direito material, é imprescindível a observância de toda a técnica e do sistema processual construídos pelo legislador ordinário. Nesse sentido, eis o magistério de Bedaque (2010, p. 152):

É preciso conciliar a técnica processual com seu escopo. Não se pretende nem o tecnicismo exagerado, nem o abandono total da técnica. Virtuoso é o processualista que consegue harmonizar esses dois aspectos, o que implicará a construção de um sistema processual apto a alcançar seus escopos, de maneira adequada... De qualquer modo, só se chega à tutela jurisdicional mediante o exercício do direito processual de ação. Tais afirmações objetivam conferir ao direito processual sua verdadeira dimensão: a de instrumento voltado para fora do sistema, pois tem o escopo de conferir eficácia a outro direito – o material [jurídico], para, a final, atingir seus escopos últimos [social e político].

Para Nery Junior (2004, p. 132), o direito à tutela jurisdicional adequada decorre do direito de ação, que também é um princípio constitucional. Veja-se:

Pelo princípio constitucional do direito de ação, todos tem o direito de obter do Poder Judiciário a tutela jurisdicional adequada. Não é suficiente o direito à tutela jurisdicional. É preciso que essa tutela seja adequada, sem o que estaria vazio o sentido do princípio.

Em percuciente magistério quanto à adequação da tutela jurisdicional, Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2015, p. 95) ensinam o seguinte:

A tutela jurisdicional tem de ser adequada para a tutela dos direitos. O processo tem de ser capaz de promover a realização do direito material. O meio tem de ser idôneo à promoção do fim. A adequação da tutela revela a

necessidade de análise do direito material posto em causa para a partir daí se estruturar um processo dotado de técnicas processuais aderentes à situação levada a juízo. A igualdade material entre as pessoas – e entre as situações substanciais carentes de tutela por elas titularizadas – só pode ser alcançada na medida em que se possibilite tutela jurisdicional diferenciada aos direitos. O processo tem de ser adequado à finalidade que pretende alcançar, o que significa que é inafastável do campo da tutela jurisdicional a relação entre meio e fim, capaz de outorgar unidade teleológica à tutela jurisdicional dos direitos.

Por fim, para que seja concebido e consagrado em sua integralidade e plenitude, o direito à tutela jurisdicional exige que além da efetividade e da adequação haja a tempestividade, ou seja, é necessário que o Estado entregue ao jurisdicionado uma tutela jurisdicional em tempo razoável. Trata-se, assim, do que a doutrina processualista convencionou chamar de tutela jurisdicional tempestiva.

O direito à tutela jurisdicional tempestiva decorre, no plano internacional, da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de San Jose da Costa Rica), que, em seu art. 8º, número 1, reza o seguinte:

Art. 8. Garantias judiciais.

1. Toda pessoa tem direito a ser ouvida, com as devidas garantias e dentro de um prazo razoável, por um juiz ou tribunal competente, independente e imparcial, estabelecido anteriormente por lei, na apuração de qualquer acusação penal formulada contra ela, ou para que se determinem seus direitos ou obrigações de natureza civil, trabalhista, fiscal ou de qualquer outra natureza.

No âmbito do ordenamento positivo brasileiro, o direito à tutela jurisdicional tempestiva decorre do disposto no art. 5º, inciso LXXVIII, da Constituição Federal, que reza que “a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Tal dispositivo consagra o princípio constitucional e direito fundamental da razoável duração do processo.

No plano infraconstitucional, o direito à tutela jurisdicional tempestiva encontra amparo no art. 4º do Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 2015), que reza que “as partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa”.

Em comentário acerca do dispositivo infraconstitucional supracitado, assim lecionam Marinoni, Arenhart e Mitidiero (2015, p. 97):

O direito à duração razoável do processo não constitui e não implica direito a processo rápido ou célere. As expressões não são sinônimas. A própria ideia de processo já repele a instantaneidade e remete ao tempo como algo inerente à fisiologia processual. A natureza necessariamente temporal do processo constitui imposição democrática, oriunda do direito das partes de nele participarem de forma adequada, donde o direito ao contraditório e os demais direitos que confluem para organização do processo justo ceifam qualquer possibilidade de compreensão do direito ao processo com duração razoável simplesmente como direito a um processo célere.

[...]

O direito fundamental à duração razoável do processo constitui princípio redigido como cláusula geral. Ele impõe um estado de coisas que deve ser promovido pelo Estado – a duração razoável do processo. Ele prevê no seu suporte fático termo indeterminado – duração razoável – e não comina consequências jurídicas ao seu não atendimento.

Enfim, de acordo com o preciso e definitivo magistério de Marinoni e Arenhart (2005, p. 65), “o direito de acesso à Justiça, que na verdade garante a realização concreta de todos os demais direitos, exige que sejam preordenados procedimentos realmente capazes de prestar a tutela adequada, tempestiva e efetiva”.

#### **1.4 As três ondas renovatórias do acesso à Justiça**

O estudo mais aprofundado quanto ao direito de acesso à Justiça é relativamente recente, sendo que a obra de maior destaque sobre a matéria é a dos autores Mauro Cappelletti e Bryant Garth, cuja primeira publicação é datada de 1988.

Nesse compasso, em meados dos anos 1970, estudiosos reuniram-se para estudar o fenômeno do acesso à Justiça. Tal reunião foi denominada de “Projeto Florença”, sendo que a compilação das ideias extraídas desse estudo deu origem à citada obra de Cappelletti e Garth.

Diante desse estudo, Cappelletti e Garth dividiram metodologicamente o movimento de acesso à Justiça naquilo que eles denominaram de “ondas renovatórias de acesso à Justiça”, as quais, por sua vez, foram divididas em três segmentos representativos das fases da evolução do estudo quanto à matéria retromencionada.

A primeira das ondas renovatórias diz respeito ao acesso das pessoas hipossuficientes (desprovidas de recursos financeiros) ao Poder Judiciário. A segunda onda cuida dos interesses difusos e coletivos, principalmente do direito do

consumidor e à proteção ambiental. Por fim, a terceira onda trata do “enfoque de acesso à Justiça”.

Cappelletti e Garth (2015, p. 31) resumem bem o que eles mesmos denominaram de “ondas renovatórias de acesso à Justiça”:

O recente despertar de interesse em torno do acesso efetivo à Justiça levou a três posições básicas, pelo menos nos países do mundo Ocidental. Tendo início em 1965, estes posicionamentos emergiram mais ou menos em sequência cronológica (39). Podemos afirmar que a primeira solução para o acesso — a primeira “onda” desse movimento novo — foi a assistência judiciária; a segunda dizia respeito às reformas tendentes a proporcionar representação jurídica para os interesses “difusos”, especialmente nas áreas da proteção ambiental e do consumidor; e o terceiro — e mais recente — é o que nos propomos a chamar simplesmente “enfoque de acesso à Justiça” porque inclui os posicionamentos anteriores, mas vai muito além deles, representando, dessa forma, uma tentativa de atacar as barreiras ao acesso de modo mais articulado e compreensivo.

Como mencionado, a “primeira onda renovatória” trata do acesso das pessoas desprovidas de recursos financeiros à prestação jurisdicional.

Em um passado não tão distante, somente quem podia custear financeiramente as despesas de um processo judicial (por exemplo, custas judiciais, taxas e advogados) tinha, de fato, acesso à Justiça, sendo que as pessoas desprovidas de recursos financeiros não tinham condições algumas de buscar, no Poder Judiciário, a proteção ou a declaração de seus direitos.

Cappelletti e Garth (2015, p. 32) fazem a seguinte ponderação quanto à relevância do advogado na defesa da parte em Juízo:

Na maior parte das modernas sociedades, o auxílio de um advogado é essencial, senão indispensável para decifrar leis cada vez mais complexas e procedimentos misteriosos, necessários para ajuizar uma causa. Os métodos para proporcionar a assistência judiciária àqueles que não podem custear são, por isso mesmo, vitais.

A necessidade de a parte estar representada por advogado sempre foi uma barreira para o acesso à Justiça, tendo em vista que os serviços prestados por tais profissionais tinham valor elevado e, portanto, inacessíveis a qualquer pessoa; razão pela qual aqueles que não tinham condições de custear um profissional para defendê-los já estavam prejudicados na busca da declaração ou proteção de seus direitos subjetivos.

A necessidade de se tentar viabilizar o pleno e o efetivo acesso dos hipossuficientes à prestação jurisdicional levou à realização de diversos estudos ao redor do mundo. A partir de tais estudos, foi possível concluir que os custos com advogados representavam enorme entrave encontrado pelo economicamente hipossuficiente para que pudesse demandar no Poder Judiciário; entretanto, esse não era o único obstáculo, havia outros, a exemplo das custas judiciais, que eram bastante onerosas.

A primeira onda renovatória de acesso à Justiça foi marcada pela criação de mecanismos e instrumentos de acesso da população hipossuficiente à assistência jurídica gratuita, exercida por profissionais qualificados. Diante disso, foram implementados dois modelos de assistência jurídica estatal gratuita: o sistema *judicare* e o sistema de advogados remunerados pelos cofres públicos. Em alguns países, houve a implementação dos dois sistemas de forma combinada. Sobre a matéria, veja-se o magistério de Cappelletti e Garth (2015, p. 35):

A maior realização das reformas na assistência judiciária na Áustria, Inglaterra, Holanda, França e Alemanha Ocidental foi o apoio ao denominado sistema *judicare*. Trata-se de um sistema através do qual a assistência judiciária é estabelecida como um direito para todas as pessoas que se enquadrem nos termos da lei. Os advogados particulares, então, são pagos pelo Estado. A finalidade do sistema *judicare* é proporcionar aos litigantes de baixa renda a mesma representação que teriam se pudessem pagar um advogado. O ideal é fazer uma distinção apenas em relação ao endereçamento da nota de honorários: o Estado, mas não o cliente, é quem a recebe.

[...]

O modelo de assistência judiciária com advogados remunerados pelos cofres públicos tem um objetivo diverso do sistema *judicare*, o que reflete sua origem moderna no Programa de Serviços Jurídicos do *Office of Economic Opportunity*, de 1965 — a vanguarda de uma “guerra contra a pobreza” (69). Os serviços jurídicos deveriam ser prestados por “escritórios de vizinhança” (70), atendidos por advogados pagos pelo governo e encarregados de promover os interesses dos pobres, enquanto classe. Como observou um comentarista: “O objetivo era utilizar o dinheiro dos contribuintes de modo a obter a melhor relação custo-benefício” (71). É claro que esse objetivo não excluía o auxílio a indivíduos pobres para defender seus direitos. Contrariamente aos sistemas *judicare* existentes, no entanto, esse sistema tende a ser caracterizado por grandes esforços no sentido de fazer as pessoas pobres conscientes de seus novos direitos e desejosas de utilizar advogados para ajudar a obtê-los. Ademais, os escritórios eram pequenos e localizados nas comunidades pobres, de modo a facilitar o contato e minimizar as barreiras de classe. Os advogados deveriam ser instruídos diretamente no conhecimento dessas barreiras, de modo a enfrentá-las com maior eficiência. Finalmente, e talvez mais importante, os advogados tentavam ampliar os direitos dos pobres, enquanto classe, através de casos-teste, do exercício de atividades de lobby, e de outras atividades tendentes a obter reformas da legislação, em benefício dos pobres, dentro de um enfoque de classe. Na verdade, os

advogados frequentemente auxiliavam os pobres a reivindicar seus direitos, de maneira mais eficiente, tanto dentro quanto fora dos tribunais.

As chamadas ondas renovatórias do acesso à Justiça iniciaram-se em momentos distintos ao redor do mundo.

No Brasil, a primeira onda chegou com a promulgação da Lei n. 1.060, de 5 de janeiro de 1950, que “estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados”.

Além da supracitada Lei de Assistência Judiciária, no âmbito do Brasil a primeira onda renovatória de acesso à Justiça é caracterizada pelo advento da Constituição Federal de 1988, que, em seu art. 5º, inciso LXXIV, reza que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”. Tal dispositivo constitucional consagrou como direito fundamental (cláusula pétrea) o direito da pessoa hipossuficiente à assistência jurídica integral e gratuita, a cargo do Estado.

Além disso, a novel ordem constitucional, inaugurada em 1988, também previu a criação das Defensorias Públicas estaduais/distrital e federal, cuja função institucional é “[...] a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados” (art. 134, CRFB). Assim preceitua o art. 134 da Constituição Federal de 1988:

Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. *(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014).*

Assim como outros países, o Brasil ainda caminha rumo à efetiva concretização da assistência jurídica gratuita ao hipossuficiente. Todavia, o arcabouço normativo brasileiro regente da matéria e a estruturação da Defensoria Pública nas Unidades da Federação colocam o Brasil na vanguarda dos países que efetivamente se preocupam com o acesso da população hipossuficiente à prestação jurisdicional.

A segunda onda renovatória do acesso à Justiça diz respeito à representação dos interesses difusos e coletivos no Poder Judiciário e tem o desiderato de contornar o obstáculo organizacional do acesso à Justiça.

Essa nova etapa renovatória do acesso à Justiça surgiu diante da ineficiência dos tribunais e do processo civil tradicional de tratar dos direitos difusos e coletivos, tendo em vista que o processo civil à época aplicado só levava em consideração os ideais individualistas, sendo entendido como aplicável somente às demandas particulares, e não aos processos judiciais que envolviam um segmento ou mesmo de toda a sociedade. Nesse compasso, veja-se o magistério lapidar de Cappelletti e Garth (2015, p. 49):

O segundo grande movimento no esforço de melhorar o acesso à Justiça enfrentou o problema da representação dos interesses difusos, assim chamados os interesses coletivos ou grupais, diversos daqueles dos pobres. Nos Estados Unidos, onde esse mais novo movimento de reforma é ainda provavelmente mais avançado, as modificações acompanharam o grande quinquênio de preocupações e providências na área da assistência jurídica (1965-1970).

Centrando seu foco de preocupação especificamente nos interesses difusos, esta segunda onda de reformas forçou a reflexão sobre noções tradicionais muito básicas do processo civil e sobre o papel dos tribunais. Sem dúvida, uma verdadeira “revolução” está-se desenvolvendo dentro do processo civil.

A preocupação com o ideal individualista de processo civil, mesmo nas situações de dano que atingia uma miríade de indivíduos, é que motivou a concepção da segunda onda renovatória do acesso à Justiça. Nesse sentido, Mancuso (2014, p. 336) pontua o seguinte:

A segunda das ondas renovatórias do processo civil propugnou pela judiciabilidade dos interesses que se diriam dessubstantivados, esparsos por vastas coletividades cujos sujeitos são indeterminados e o objeto é indivisível – os interesses difusos –, mencionados no art. 129, III, da CF, definidos no art. 81, I, do CDC (Lei 8.078/90) – e que, ainda antes dessa positivação, assim os havíamos conceituado: são interesses metaindividuais, que, não tendo atingido o grau de agregação e organização necessários à sua afetação institucional junto a certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estado fluido, dispersos pela sociedade civil como um todo (v.g., o interesse à pureza do ar atmosférico), podendo, por vezes, concernir a certas coletividades de conteúdo numérico indefinido (v.g., os consumidores). Caracterizam-se: pela indeterminação dos sujeitos, pela indivisibilidade do objeto, por sua intensa litigiosidade interna e por sua tendência à transição ou mutação no tempo e no espaço.

O mesmo autor faz importante ponderação quanto ao estigma criado pelo próprio Poder Judiciário ao processo coletivo (MANCUSO, 2014, p. 65):

Causa espécie que o processo coletivo, apto a uma resposta judiciária unitária, capaz de evitar a pulverização do megaconflito em multifárias ações individuais, ainda desperte tantas resistências, desconfianças e encontre tantas restrições ao julgamento do mérito, mormente na questão da legitimação para agir dos entes credenciados como portadores dos interesses metaindividuais.

Na mesma trilha, veja-se o percuciente magistério de Arenhart (2007, p. 216):

O paradoxo dessa situação atual está em que muitas dessas restrições são criação da jurisprudência, originária dos mesmos órgãos que reclamam do acúmulo de feitos para julgamento, da contradição de decisões (a respeito de um mesmo assunto) e da multiplicação de causas semelhantes. O Poder Judiciário, que luta contra a morosidade, contra o excessivo volume de demandas (muitas vezes sobre um só tema) e contra a constante divergência de opiniões presentes em seus escalões, é exatamente o maior responsável pelo insucesso da tutela coletiva, especialmente para a tutela de massa.

A segunda onda renovatória de acesso à Justiça é marcada pela quebra do pensamento liberal individualista e, assim, permitiu uma mudança concreta em prol das reivindicações dos grupos sociais que buscavam uma efetiva proteção judicial de seus direitos em uma esfera coletiva mais abrangente.

No Brasil, a segunda onda renovatória de acesso à Justiça chegou em meados da década de 1970. Nesse sentido, conforme Andrade, Masson e Andrade (2017, p. 08), o sistema jurídico brasileiro seguiu a tendência de processo individualista até meados da década de 1970, quando, então, passou a permitir o ajuizamento de demandas judiciais para a tutela de direitos e interesses de determinados grupos de pessoas.

Já a partir da década de 1980, o ordenamento jurídico brasileiro evoluiu significativamente na construção do chamado “microssistema de processo coletivo”. Para tanto, o legislador brasileiro editou normas jurídicas específicas para a tutela dos direitos difusos e coletivos, a exemplo da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347, de 1985), Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069, de 1990), Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 1990), Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 1992), Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 2001), Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741, de 2003), Estatuto do Torcedor (Lei n. 10.671, de 2003),

Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288, de 2010) e, mais recentemente, do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146, de 2015).

É certo que a segunda onda renovatória de acesso à Justiça conferiu maior enfoque ao papel do Ministério Público como representante dos interesses da coletividade, sobretudo com o advento da Constituição Federal, de 1988, que, em seu art. 129, inciso III, elencou, dentre as funções institucionais de referido órgão, a defesa dos interesses difusos e coletivos. Assim reza o dispositivo constitucional supracitado:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Posteriormente, por meio da Lei n. 11.448, de 2007, foi conferida à Defensoria Pública a mesma legitimidade dada ao Ministério Público para a propositura de ação civil pública nas estritas hipóteses previstas na Lei n. 7.347, de 1985, que, em seu art. 1º, dispõe o seguinte:

Art. 1º. Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: *(redação dada pela lei n. 12.529, de 2011)*

I – ao meio-ambiente;

II – ao consumidor;

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo. *(incluído pela lei n. 8.078, de 1990)*

V – por infração da ordem econômica; *(redação dada pela lei n. 12.529, de 2011)*

VI – à ordem urbanística. *(incluído pela Medida provisória n. 2.180-35, de 2001)*

VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos. *(incluído pela lei n. 12.966, de 2014)*

VIII – ao patrimônio público e social. *(incluído pela lei n. 13.004, de 2014)*

Já a terceira onda renovatória, denominada “o enfoque do acesso à Justiça”, possui a concepção mais ampla do conceito de acesso à prestação jurisdicional e tem o desiderato de instituir técnicas processuais adequadas e melhor preparar os estudantes e operadores do direito. Cappelletti e Garth (2015, p. 67-68) definem a terceira onda renovatória da seguinte maneira:

O fato de reconhecermos a importância dessas reformas não deve impedir-nos de enxergar os seus limites. Sua preocupação é basicamente encontrar representação efetiva para interesses antes não representados ou mal representados. O novo enfoque de acesso à Justiça, no entanto, tem alcance muito mais amplo. Essa “terceira onda” de reforma inclui a advocacia, judicial ou extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou públicos, mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos utilizados para processar e mesmo prevenir disputas nas sociedades modernas. Nós o denominamos “o enfoque do acesso à Justiça” por sua abrangência. Seu método não consiste em abandonar as técnicas das duas primeiras ondas de reforma, mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhorar o acesso.

A terceira onda renovatória tem enfoque em algo muito mais profundo no que diz respeito ao estudo do acesso à Justiça, porquanto visa buscar a criação de novos mecanismos que possibilitem ao Estado fornecer aos cidadãos um processo mais acessível e célere, que contenha uma resposta justa ao seu problema.

Em síntese, a terceira onda renovatória do acesso à Justiça não tem como enfoque principal uma medida ou conduta específica, mas sim uma nova forma de olhar e pensar o acesso à prestação jurisdicional, isto é, de forma menos formalista e tradicionalista, com a criação de mecanismos alternativos que permitam a efetivação do direito de uma forma mais célere e menos desgastante para as partes litigantes.

Essa terceira etapa do estudo do acesso à Justiça concita os magistrados a abandonar o tradicional papel de meros expectadores do embate entre as partes para, a partir daí, serem criativos e inovadores na condução do processo.

Desse modo, com as técnicas processuais colocadas à sua disposição, o magistrado deve fazer valer o seu poder geral de efetivação e, assim, buscar meios idôneos para alcançar a prestação da tutela jurisdicional adequada, efetiva e tempestiva. Sobre o tema, assim leciona Leitão (2010, *online*):

Sendo assim a terceira onda tem como objetivo racionalizar e simplificar o sistema processual civil, para que assim tenhamos uma melhor prestação jurisdicional e sejam “desburocratizados” os atos processuais, mostrando um rumo mais dinâmico eficaz para o processo civil brasileiro. Então visa alcançar parâmetros que diminuam as complicações de seu sistema, como forma de ser mais útil, ágil e assim ter bons resultados sob a ótica jurisdicional, tem como parte crucial a efetividade do processo civil, para que assim seja mais amplo o acesso à Justiça.

No Brasil, o maior exemplo de concretização da terceira onda renovatória de acesso à Justiça é a criação dos juizados especiais, os quais foram concebidos com

o nítido propósito de desafogar as vias judiciais ordinárias e, assim, permitir que o jurisdicionado brasileiro busque um caminho teoricamente mais célere e eficaz à resolução de seus litígios.

Além disso, podem ser citados como exemplos de revitalização do conceito de acesso à Justiça os métodos alternativos à resolução de conflitos, como a arbitragem, a mediação, a conciliação e as constelações sistêmicas e familiares. Todos eles têm o propósito tanto de reduzir os conflitos sociais de forma menos onerosa e desgastante para as partes, quanto de desafogar o Poder Judiciário de demandas de menor complexidade.

Outro exemplo de reverência à terceira onda renovatória de acesso à Justiça é a previsão contida no novo Código de Processo Civil (Lei n. 13.105, de 2015), no sentido de que as formas de resolução alternativa de conflitos, notadamente a conciliação e a mediação, sejam adotadas como uma etapa inicial do processo civil. Nesse sentido, o art. 334 do Código de Processo Civil reza o seguinte:

Art. 334. Se a petição inicial preencher os requisitos essenciais e não for o caso de improcedência liminar do pedido, o juiz designará audiência de conciliação ou de mediação com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, devendo ser citado o réu com pelo menos 20 (vinte) dias de antecedência.

Portanto, é possível concluir que houve uma evolução significativa no que diz respeito ao enfoque do acesso à Justiça, com a crescente preocupação do legislador e da doutrina com a criação de mecanismos e ferramentas que efetivamente permitam que o jurisdicionado tenha acesso a uma prestação jurisdicional justa, tempestiva e eficaz.

Por fim, tem-se falado, ainda que timidamente, em uma quarta onda renovatória de acesso à Justiça. Tal teoria foi concebida por Economides (1999, p. 61-76) e tem por objetivo conceber um novo modelo educativo a ser aplicado ainda nas universidades e que contemple o ensino dos métodos complementares de resolução de conflitos, apto à promoção do acesso dos operadores do direito à Justiça. Para referido autor, a quarta onda renovatória, traduzida como a formação jurídico-acadêmica, “expõe as dimensões ética e política da administração da Justiça e, assim, indica importantes e novos desafios tanto para a responsabilidade profissional como para o ensino jurídico” (ECONOMIDES, 1999, p. 71).

## 2 INTERESSES E DIREITOS SUPRAINDIVIDUAIS, TRANSINDIVIDUAIS E METAINDIVIDUAIS

Há certos direitos que contemplam determinados grupos ou segmentos ou mesmo toda a sociedade. São os chamados direitos coletivos em sentido amplo (*lato sensu*), supraindividuais, transindividuais ou metaindividuais, gênero do qual são espécies os direitos difusos, coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*) e individuais homogêneos.

O estudo dos direitos supraindividuais, transindividuais ou metaindividuais passa necessariamente pelo estudo dos direitos humanos e de suas gerações ou dimensões, na forma dos subtópicos a seguir.

### 2.1 Evolução histórica dos direitos humanos

Os direitos humanos não surgiram a partir de um único evento histórico ou de um único período da história da humanidade. Pelo contrário, foram paulatinamente construídos.

Antes mesmo de se fazer uma análise quanto à evolução histórica sobre o tema supracitado, impende mencionar que as expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais” são sinônimas quanto ao seu conteúdo, porém se diferenciam unicamente quanto ao plano de positivação.

Assim, enquanto os direitos humanos estão textualmente previstos em tratados e convênios internacionais e são recepcionados de forma universal, os direitos fundamentais são previstos no ordenamento jurídico interno (Constituições e normas infraconstitucionais) dos respectivos países.

De acordo com Hesse *apud* Bonavides (2006, p. 542), “os direitos fundamentais são aqueles direitos que o direito vigente qualifica como tais”.

Ainda, são pertinentes as lições de Branco, Coelho e Mendes (2015, p. 147):

A expressão direitos humanos, ainda, e até por conta da sua vocação universalista, supranacional, é empregada para designar pretensões de respeito à pessoa humana, inseridas em documentos de direito internacional.

Já a locução direitos fundamentais é reservada aos direitos relacionados com posições básicas das pessoas, inscritos em diplomas normativos de cada Estado. São direitos que vigem numa ordem jurídica concreta, sendo,

por isso, garantidos e limitados no espaço e no tempo, pois são assegurados na medida em que cada Estado os consagra.

Da mesma forma, Sarlet (2012, p. 29) entende que o espaço e a efetividade são os dois principais fatores responsáveis pela distinção terminológica entre os direitos humanos e os fundamentais:

Em que pese sejam ambos os termos (“direitos humanos” e “direitos fundamentais”) comumente utilizados como sinônimos, a explicação corriqueira e, diga-se de passagem, procedente para a distinção é que o termo “direitos fundamentais” se aplica para aqueles direitos do ser humano reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado, ao passo que a expressão “direitos humanos” guardaria relação com os documentos de direito internacional, por referir-se àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional).

O mesmo autor (SARLET, 2012, p. 40) assim discorre quanto ao grau de efetividade dos direitos humanos e fundamentais:

Importa considerar a relevante distinção quanto ao grau de efetiva aplicação e proteção dos direitos fundamentais (direito interno) e dos direitos humanos (direito externo), sendo desnecessário aprofundar, aqui, a ideia de que os primeiros que – ao menos em regra – atingem (ou, pelo menos, estão em melhores condições para isto) o maior grau de efetivação, particularmente, em face da existência de instâncias (especialmente as jurídicas) dotadas do poder de fazer respeitar e realizar estes direitos.

Ainda de acordo com Sarlet (2012, p. 42), as sensíveis diferenças existentes entre os direitos humanos e os direitos fundamentais não os tornam antagônicos:

Importa, por ora, deixar aqui, devidamente consignado e esclarecido o sentido que atribuímos às expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais”, reconhecendo, ainda mais uma vez, que não se cuida de termos reciprocamente excludentes ou incompatíveis, mas, sim, de dimensões íntimas e cada vez mais inter-relacionadas, o que não afasta a circunstância de se cuidar de expressões reportadas a esferas distintas de posituação, cujas consequências práticas não podem ser desconsideradas.

Dessarte, na essência e quanto ao conteúdo em si, não há diferença entre os direitos humanos e os direitos fundamentais, uma vez que na essência e na prática os direitos são os mesmos, de modo que a única discrepância reside no plano da

positivação, sendo evidente que há nítida interação entre ambos os institutos jurídicos. Nesse sentido, eis o magistério de Dallari (2004, p. 17):

A expressão direitos humanos é uma forma abreviada de mencionar os direitos fundamentais da pessoa humana. Esses direitos são considerados fundamentais porque sem eles a pessoa humana não consegue existir ou não é capaz de se desenvolver e de participar plenamente da vida. Todos os seres humanos devem ter asseguradas, desde o nascimento, as condições mínimas necessárias para se tornarem úteis à humanidade, como também devem ter a possibilidade de receber os benefícios que a vida em sociedade pode proporcionar. Esse conjunto de condições e de possibilidades associa as características naturais dos seres humanos, a capacidade natural de cada pessoa e os meios de que a pessoa pode valer-se como resultado da organização social. É a esse conjunto que se dá o nome de direitos humanos.

Feitas essas breves, porém imprescindíveis ponderações, é essencial mencionar que, a partir de uma digressão histórica, é possível concluir que a proteção do indivíduo com amparo em uma estrutura mínima de direitos encontra lastro ainda na antiguidade.

De acordo com Malheiro (2015, p. 20), o Código de Hamurabi (1.694 a.C.) e a Lei das Doze Tábuas (451 a 450 a.C.) já previam, ainda que de forma tímida, elementos mínimos de proteção da pessoa humana. Nesse sentido, conforme referido autor, tais normas já traziam consigo um juízo de proporcionalidade entre eventuais práticas delituosas e as conseqüentes sanções a ser aplicadas, circunstância tal que, por si só, já evidencia a existência de uma ideia, ainda que canhestra, de proteção do indivíduo.

Continuando, a Grécia antiga, berço da democracia e da filosofia, também concebia a ideia de proteção humana. Tanto é assim que o filósofo ateniense Platão, em sua antológica obra "A República", datada de 400 a.C., defendia expressamente a igualdade entre os cidadãos.

Comparato (2010, p. 25) leciona que na Grécia antiga nasceram a democracia e a filosofia, de modo que, a partir daí, os indivíduos passaram a ter um raciocínio crítico e a efetivamente exercer o poder sociopolítico. Ainda nesse mesmo período, a sociedade grega concebeu e concretizou a ideia de uma estrutura de governo eleita pela soberania popular, que dali em diante passou a limitar a conduta dos governantes contra os cidadãos, o que evidentemente conferiu mais amplitude à proteção do indivíduo diante dos desmandos estatais.

Ainda conforme Comparato (2010, p. 26), o advento das religiões monoteístas (notadamente o cristianismo) resultou no reforço dos princípios de igualdade humana e, conseqüentemente, de proteção do indivíduo.

É importante lembrar que a ideia de fraternidade religiosa não era sinônima do conceito de igualdade. Isso porque, conforme leciona Comparato (2010, p. 30), o cristianismo ainda admitiu por longo período de tempo “[...] a legitimidade da escravidão, a inferioridade natural da mulher em relação ao homem, bem como a dos povos americanos, africanos e asiáticos colonizados, em relação ao colonizador europeu”.

Já na Idade Média (ou período medieval), intervalo temporal da História da Europa que vai do período entre os séculos V e XV, não houve evolução significativa no tocante aos direitos humanos.

De acordo com Garcia e Lazari (2014, p. 85), na Idade Média houve pouca evolução no tocante aos direitos humanos, sendo que, em referido período, pode-se destacar como de mais relevante o advento, em 1215, da *Magna Charta Libertatum, seu Concordiam inter regem Johannem at barones pro concessione libertatum ecclesiae et regni angliae* (em português, “Grande Carta das liberdades, ou concórdia entre o rei João e os barões para a outorga das liberdades da Igreja e do rei inglês”), que consistiu em um documento assinado pelo então rei da Inglaterra João Sem-Terra, por meio da qual foram limitados os poderes dos monarcas, impedindo, assim, o exercício do poder absoluto pelo soberano.

A *Magna Carta*, apesar de ter sido elaborada para a proteção da aristocracia inglesa, transformou-se em um símbolo das liberdades públicas e ainda serviu como base para o advento, já na Idade Moderna, da Petição de Direitos (Petition of Rights)<sup>2</sup>, em 1628; e do Habeas Corpus Act,<sup>3</sup> em 1679.

No mesmo período, pode-se citar o Tratado de Vestfália, assinado, em 24 de outubro de 1648, entre Fernando III (Imperador Romano-Germânico) e os demais príncipes alemães, a França e, por fim, a Suécia, por meio do qual se pôs fim à

---

<sup>2</sup> A *Petition of Rights* (1679) é um importante documento constitucional inglês que estabeleceu liberdades específicas que o soberano estava proibido de malferir. Foi aprovada em 07 de junho de 1628 e previa restrições à tributação não-parlamentar, ao alojamento forçado de soldados, à prisão sem justo motivo e ao uso da lei marcial.

<sup>3</sup> O *Habeas Corpus Act* consistiu em uma lei elaborada no ano de 1679 pelo parlamento da Inglaterra, durante o reinado de Carlos II, por meio da qual se garantiu aos prisioneiros ou terceiros que agissem em seu nome o direito de contestar sua prisão (salvo nos casos de traição), exigindo-se do Lorde Chanceler, do Poder Judiciário inglês e do Tribunal do Tesouro a revisão de sua prisão, mediante procedimento próprio.

“Guerra dos Trinta Anos” (1618 a 1648), travada entre as nações retromencionadas (França e Suécia contra o Sacro Império Romano-Germânico). Por força de referido pacto, tanto foi reconhecida a existência de territórios protestantes na Alemanha quanto foi assegurada aos católicos alemães a independência da Igreja Católica.

Já em 1689 foi aprovada a *Bill of Rights* (em português, “Declaração de Direitos”), que consistiu em uma carta de direitos elaborada pelo parlamento inglês e imposta aos soberanos, por meio da qual tanto foram declarados os direitos e a liberdade dos súditos quanto foi definida a sucessão da Coroa inglesa. Referido documento é tido como a pedra angular do sistema constitucional inglês, porquanto fixa limites aos poderes do soberano e elenca os direitos do parlamento, a exemplo da liberdade de deliberação parlamentar, liberdade de expressão no Parlamento e eleições livres. Por fim, o *Bill of Rights* é tido como a primeira norma que efetivamente assegura a participação popular, por meio de representantes parlamentares, na instituição e cobrança de tributos, e proíbe a criação de tributos excessivos e a existência de punições cruéis.

Conforme Leite (2011, p. 02), ainda na Idade Moderna é possível mencionar a elaboração da “Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia” (uma das treze colônias inglesas na América de então), datada de 16 de junho de 1776, que, em linhas gerais, resultou na universalização dos direitos humanos. Basicamente, tal documento previu a criação de um governo democrático em que houvesse um sistema de limitação de poderes, e serviu como pedra angular para a Declaração de Independência, de 4 de julho de 1776.

A propósito, a Declaração de Independência, concebida por Thomas Jefferson, teve enorme repercussão na época, porquanto resultou na emancipação política das então treze colônias inglesas situadas na América do Norte, e ensejou a criação de uma nova nação independente: os Estados Unidos da América. Na Declaração de Independência consta a célebre frase que assegura direitos humanos mínimos aos cidadãos americanos:

Consideramos estas verdades como autoevidentes, que todos os homens são criados iguais, que são dotados pelo Criador de certos direitos inalienáveis, que entre estes são vida, liberdade e busca da felicidade.

Por sua vez, a França, influenciada pela independência dos Estados Unidos da América, aprovou, em 26 de agosto de 1789, a Declaração dos Direitos do

Homem e do Cidadão, que, por meio de dezessete artigos, universalizou a todos os franceses os princípios da liberdade, igualdade e fraternidade (*liberté, égalité, fraternité*), sem prejuízo de outros princípios e garantias liberais (LEITE, 2011, p. 10).

Depois da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão diversos outros países passaram a incluir os direitos humanos em suas respectivas constituições, sendo certo que tal prática perdura até a contemporaneidade.

Já no século XX, assolados pela barbárie da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), notadamente pelas atrocidades do Holocausto, vários países se reuniram com o desiderato de criar, em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU), cuja missão precípua era a manutenção da paz entre as nações.

Assim, em 10 de dezembro de 1948, a Terceira Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) promulgou a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que representa o clímax da evolução histórica por que passaram os direitos humanos. De acordo com Leite (2011, p. 17),

A DUDH é o documento mais importante sobre Direitos Humanos produzido até hoje, constituindo marco histórico no processo de consolidação, afirmação e internacionalização dos direitos da pessoa humana. A DUDH enaltece que todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos, porque são dotadas de razão e consciência e, em função de tais postulados, devem agir umas para com as outras com espírito de fraternidade. É possível sustentar que a DUDH recepciona de forma qualificada o lema da Revolução Francesa (liberdade, igualdade e fraternidade), como único meio de alcançar a justiça e a paz universais.

Após o advento da DUDH foram aprovados outros documentos, notadamente convenções e tratados internacionais, que proclamaram direitos e deveres de observância obrigatória pelas nações que compõem a Organização das Nações Unidas.

Diante de tudo isso, é de se concluir que tanto os direitos humanos (estes, no plano internacional) quanto os direitos fundamentais (estes, no plano interno) são imprescindíveis para que sejam garantidas condições mínimas de vida digna ao indivíduo em sociedade.

## 2.2 Gerações ou dimensões dos direitos humanos ou fundamentais

A doutrina constitucionalista tem comumente dividido os direitos humanos ou fundamentais em “dimensões”.

Entretanto, convém mencionar que, na gênese do estudo sobre a matéria, era utilizada a expressão “geração” de direitos humanos ou fundamentais; contudo, mais recentemente parte da doutrina passou a adotar a terminologia “dimensão”, por entender que o termo “geração” pressupõe a superação da geração anterior, sendo que, quanto aos direitos fundamentais, tal entendimento não ocorre, já que as gerações seguintes não superaram as anteriores, e sim as complementaram.<sup>4</sup>

Nesse sentido, Cançado Trindade (1991, p. 25) entende que enquanto em relação aos seres humanos se verifica a sucessão generacional, em relação aos direitos desenvolve-se um processo de cumulação, uma vez que os direitos sobrevivem aos seus criadores e acabam por coexistir com novas regras que surjam no futuro.

Nesse prisma, a primeira geração/dimensão de direitos humanos ou fundamentais surgiu com o advento do Estado Liberal.

A Revolução Francesa, de 1789, e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, do mesmo ano, são consideradas o marco inicial da primeira geração/dimensão de direitos humanos ou fundamentais, caracterizados como os direitos ligados ao valor liberdade, os denominados direitos civis e políticos. Dessarte, a liberdade individual é a grande protagonista dessa geração/dimensão de direitos.

De acordo com Novelino (2012, p. 402), os direitos humanos ou fundamentais de primeira geração/dimensão “têm como titular o indivíduo e são oponíveis, sobretudo, ao Estado, impondo-lhe diretamente um dever de abstenção (*caráter negativo*)”.

Ainda nas primeiras décadas do século XX foi concebida a segunda geração/dimensão dos direitos humanos ou fundamentais, cujo atributo principal é a igualdade material. Assim, os direitos sociais são contemplados nesta segunda

---

<sup>4</sup> Neste trabalho, preferiu-se utilizar indistintamente as expressões geração e dimensão de direitos humanos, haja vista que há segmentos da doutrina que ainda utilizam a primeira, em que pese o seu anacronismo.

geração/dimensão dos direitos humanos ou fundamentais, chamando-se a atenção para os direitos à saúde, educação, emprego, lazer, dentre outros.

Na segunda geração/dimensão dos direitos humanos ou fundamentais houve o reconhecimento jurídico dos primeiros interesses de dimensão coletiva. Nesse sentido, veja-se o magistério de Andrade, Masson e Andrade (2017, p. 3):

Por conta dessa nova geração, houve o reconhecimento jurídico dos primeiros interesses de dimensão coletiva, ou seja, que assistem a todo um grupo, classe ou categoria de pessoas (mulheres, crianças, idosos e trabalhadores), de modo que uma única lesão ou ameaça pode afetar a todos os componentes de determinada coletividade. Distinguem-se, assim, dos interesses meramente individuais, que não são característicos de determinado grupo, em que está necessariamente presente, em um dos polos da relação jurídica, a Administração Pública.

A Constituição de Weimar (Alemanha), de 1919, e o Tratado de Versalhes, do mesmo ano, por meio do qual foi instituída a Organização Internacional do Trabalho (OIT), são considerados os primeiros documentos históricos consagradores de direitos humanos ou fundamentais da segunda geração/dimensão.

De acordo com Bedin (1998, p. 61-72) e Wolkmer (1989, p. 85), pode-se citar como fatos importantes para a consagração dos direitos sociais como direitos humanos ou fundamentais de segunda geração/dimensão a posição da Igreja Católica com sua doutrina social, exteriorizada por meio da Encíclica *Rerum Novarum*, do papa Leão XIII (1891); os efeitos políticos decorrentes das Revoluções Mexicana (1911) e Russa (1917); os impactos econômicos decorrentes do *keynesianismo* (década de 1930) e o intervencionismo estatal do *New Deal* (EUA, 1933-1937).

Com o final da Segunda Guerra Mundial, ocorrida em maio de 1945, a humanidade, ainda em choque e estupefata com todas as atrocidades cometidas em referido conflito, em especial o Holocausto e as bombas atômicas que atingiram as cidades japonesas de Hiroshima e Nagasaki, pautou a paz entre os povos como o principal tema das discussões internacionais.

No mesmo período histórico, o crescimento da industrialização trouxe consigo o aumento da poluição (ambiental e sonora), circunstância esta que permitiu que as discussões quanto ao direito da sociedade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ganhassem ainda mais força.

Em tal contexto histórico e geopolítico foi concebida a terceira geração/dimensão dos direitos humanos ou fundamentais, cuja principal característica é o reconhecimento dos chamados direitos à fraternidade e à solidariedade, no que se incluem, de forma pormenorizada, os direitos à paz entre os povos, ao desenvolvimento (pessoal e da sociedade) e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

De acordo com Bonavides (2006, p. 523), dentre os direitos de terceira geração/dimensão, destacam-se os relacionados ao “desenvolvimento (ou progresso), ao meio ambiente, à determinação dos povos [...] o direito de propriedade sobre o patrimônio comum da humanidade e o direito de comunicação”.

A terceira geração/dimensão difere das duas anteriores, caracterizadas, conforme Andrade, Masson e Andrade (2017, p. 4), pela tutela do direito de liberdade de um indivíduo em face do seu respectivo Estado ou pela implementação de direitos de determinada categoria desfavorecida. Assim, na terceira geração/dimensão, há a defesa de direitos de toda a humanidade, de modo que os Estados-Nações devem respeitar tais direitos independentemente de vínculos de nacionalidade com os seus titulares, e de estes estarem, ou não, em seu território.

Na terceira geração/dimensão dos direitos humanos há a consagração do reconhecimento dos direitos de dimensão coletiva, uma vez que os direitos à fraternidade e à solidariedade alcançam toda a humanidade, e não um indivíduo específico.

É relevante enfatizar que alguns direitos humanos de terceira geração/dimensão foram inseridos de forma taxativa no texto da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, convolvendo-se, assim, em direitos fundamentais. Nesse sentido, conforme leciona Cunha Júnior (2016, p. 528),

Alguns desses direitos fundamentais de terceira dimensão já lograram obter reconhecimento constitucional, como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (CRFB/88, art. 225), o direito à paz mundial (CRFB/88, art. 4º, VI e VII), o direito à autodeterminação dos povos (CRFB/88, art. 4º, III) e o direito ao desenvolvimento (CRFB/88, art. 3º, II). A maioria, porém, ainda não encontrou posituação constitucional, embora conste em alguns tratados internacionais mais recentes.

Há uma parcela da doutrina constitucionalista que apregoa a existência de pelo menos mais duas gerações/dimensões de direitos humanos ou fundamentais.

Nesse sentido, a quarta geração/dimensão de direitos humanos seria composta pelos direitos à informação, à democracia e ao pluralismo. De acordo com Bonavides (2006, p. 524-526), esta geração/dimensão surgiu no contexto e é resultado da globalização dos direitos humanos ou fundamentais, de modo que a universalização desses direitos no plano institucional é a última fase da institucionalização do Estado Social.

Cunha Júnior (2016, p. 526), citando Oliveira Júnior (2000, p. 97), ensina que “é de se reconhecer também, como direitos de quarta dimensão, o direito contra manipulações genéticas, o direito à mudança de sexo e, em geral, os relacionados à biotecnologia”.

Os direitos humanos ou fundamentais de quarta geração/dimensão são sabidamente complexos, polêmicos e possuem nítida natureza interdisciplinar, pelo que exigem a atenção e estudo de profissionais das áreas das ciências sociais aplicadas (direito, filosofia, teologia e sociologia) e ciências biológicas (medicina, biomedicina etc.).

Para Bobbio (1992, p. 06), os direitos humanos ou fundamentais de quarta geração/dimensão espelham os “efeitos cada vez mais traumáticos da pesquisa biológica, que permitirá manipulações do patrimônio genético de cada indivíduo”.

Por fim, Bonavides (2006, p. 524-526) foi o precursor da tese segundo a qual há uma quinta geração/dimensão de direitos humanos ou fundamentais, que seria composta pelo direito à paz em toda a humanidade. Entretanto, cumpre lembrar que o próprio Bonavides adverte que, para Vasak (1982, p. 254), o direito à paz é classificado como de terceira geração/dimensão.

### **2.3 Interesses e direitos metaindividuais**

Na segunda geração/dimensão de direitos humanos ou fundamentais, iniciada ainda nas primeiras décadas do século XX, houve o reconhecimento dos primeiros direitos de dimensão coletiva, a exemplo dos direitos sociais (direitos à saúde, à educação, ao emprego, ao lazer etc.).

Dessa forma, com o advento da segunda geração/dimensão de direitos humanos ou fundamentais surgiram certas espécies de direitos que transcendem a mera individualidade e que, por consectário, alcançam a coletividade como um todo. A tais direitos, a doutrina constitucionalista tem conferido a expressão interesses e

direitos transindividuais, supraindividuais ou metaindividuais. De acordo com Sauwen e Hryniewicz (1997, p. 53-54),

Os direitos metaindividuais, sob o ponto de vista subjetivo (ou seja, quanto a sua titularidade), se caracterizam pela indeterminação dos titulares dos interesses, indeterminação (um grupo mais ou menos indeterminado de indivíduos). Do ponto de vista objetivo, tais direitos se caracterizam pela sua indivisibilidade, ou seja, a satisfação ou lesão do interesse não se pode dar de modo fracionado para um ou para alguns dos interessados e não para outros [...]

Em uma outra vertente, cumpre consignar que para parcela minoritária da doutrina, o legislador ordinário optou por utilizar como sinônimas as expressões “interesses” e “direitos”, motivo pelo qual seria irrelevante qualquer distinção entre elas. Nesse sentido, conforme Watanabe (2007, p. 739),

Os termos interesses e direitos foram utilizados como sinônimos, certo é que, a partir do momento em que passam a ser amparados pelo direito, os interesses assumem o mesmo status de direitos, desaparecendo qualquer razão prática e mesmo teórica, para a busca de uma diferenciação ontológica entre eles.

Por sua vez, a doutrina majoritária entende que as expressões “interesses” e “direitos” não são sinônimas, já que entre elas há nítida distinção terminológica ou ontológica. Para Maciel Júnior (2004, p. 24-25),

[...] Ihering trabalha com dois conceitos diferentes e que nunca poderiam ter sido confundidos. Se os interesses são a manifestação da vontade que vincula um sujeito a um bem, isso significa que os interesses são pertencentes à esfera privada, particular do indivíduo, que exterioriza uma vontade. Já os direitos seriam outra coisa, um outro momento.

[...]

O equívoco metodológico de Ihering consistiu em pressupor que o interesse somente teria importância para o direito a partir do momento em que houvesse a previsão legal de tutela desse interesse. O interesse que importaria ao direito seria um interesse juridicamente tutelado, ou seja, um direito. Não haveria, segundo essa concepção, a razão para a diferenciação ontológica entre interesses e direitos.

Andrade, Masson e Andrade (2017, p. 07) trazem uma distinção didática entre interesses e direitos:

Interesse é qualquer pretensão em geral, é o desejo de obter determinado valor ou bem da vida, de satisfazer uma necessidade. O interesse de alguém pode encontrar, ou não, respaldo no ordenamento jurídico.

Direito subjetivo, por sua vez, segundo Reale, “é a possibilidade de exigir-se, de maneira garantida, aquilo que as normas de direito atribuem a alguém como próprio”. É, portanto, a posição jurídica que o ordenamento jurídico assegura a uma pessoa, a um grupo de pessoas ou a um ente, em relação a um determinado bem e/ou pessoas.

Imagine-se que uma ação busque a tutela de determinado valor cuja proteção, ao final, seja recusada, por ausência de amparo no ordenamento. Ela terá visado à defesa de simples interesses. Pense-se, agora, em outra, que postule a tutela de valores cuja proteção, por fim, seja deferida, ante a existência de respaldo no ordenamento. Ela terá visado, portanto, à defesa de direitos subjetivos. Não queremos dizer, com isso, que o direito subjetivo depende sempre de um prévio reconhecimento judicial. A manifestação do Estado-juiz, muitas vezes, é meramente declaratória de um direito subjetivo preexistente.

A partir desse conceito, é possível afirmar de forma taxativa que o interesse antecede ao próprio direito subjetivo. Assim, todo interesse juridicamente protegido constitui um direito, possuindo, desse modo, natureza pública. Em outras palavras: todo direito traz consigo uma questão pública, razão pela qual é de interesse público.

Ademais, todo interesse carrega consigo um conteúdo axiológico, o que o difere dos direitos, que, como bem observa Habermas (2002, p. 25), são dotados de natureza deontológica.

Destarte, os interesses decorrem de uma opção (a partir de valores e de fins) do indivíduo, enquanto os direitos decorrem da previsão no ordenamento de determinada ação.

É importante ressaltar que a partir do início do século XX os interesses de dimensão coletiva foram paulatinamente inseridos no ordenamento jurídico. Assim, os interesses coletivos alcançaram o status de direitos coletivos.

Entretanto, conforme lecionam Andrade, Masson e Andrade (2017, p. 07), a doutrina mais conservadora, ainda influenciada pelos valores individualistas decorrentes dos ideais liberais, entende que são direitos subjetivos suscetíveis de proteção jurisdicional somente aqueles cujos titulares sejam individualizáveis, requisito este que, na prática, é de difícil, quiçá impossível, concretização no tocante aos interesses de dimensão coletiva.

Diante desse cenário, plenamente ciente dessa divergência doutrinária e imbuído do desiderato de evitar indagações quanto à possibilidade de defesa perante o Poder Judiciário desses novos direitos (ou interesses, conforme defende a doutrina conservadora), o constituinte originário e o legislador ordinário entenderam por bem incluir na Constituição Federal, de 1988, e no Código de Defesa do

Consumidor (Lei n. 8.078, de 1990), ambas as expressões (interesses e direitos), o que deixa evidente a possibilidade de tutela jurisdicional de ambos.

Por fim, com o propósito de se evitar qualquer polêmica e/ou dúvida, ao longo deste trabalho serão utilizadas, sem distinção terminológica, as expressões interesses e direitos, as mesmas empregadas pelo art. 81, parágrafo único, e incisos, do Código de Defesa do Consumidor, sendo certo que o legislador ordinário optou por se valer de tais expressões de forma indistinta justamente para que não ficassem dúvidas caso se optasse por uma ou outra<sup>5</sup>.

Feitas essas observações, é importante enfatizar que os interesses e direitos transindividuais, supraindividuais ou metaindividuais nasceram da necessidade de se tutelar a sociedade moderna, em que determinada conduta tem o condão de contemplar numa única oportunidade uma infinidade de pessoas ou mesmo toda a sociedade.

Os interesses e direitos supraindividuais, transindividuais ou metaindividuais superam a noção subjetiva, isto é, o indivíduo de forma isolada e afastado do contexto social em que está inserido.

Tais interesses e direitos foram concebidos a fim de se contemplar toda a sociedade ou mesmo um número indeterminado ou indeterminável de pessoas. Assim, têm o propósito de se tutelar os interesses e direitos difusos e coletivos, de modo indivisível e universal.

Portanto, os destinatários dos interesses e direitos transindividuais, supraindividuais ou metaindividuais são todos os indivíduos enquanto seres humanos.

Os interesses e direitos transindividuais, supraindividuais ou metaindividuais, apesar de serem coletivos *lato sensu*, não podem ser confundidos com o direito

---

<sup>5</sup> No mesmo sentido entendem: RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ação civil pública e meio ambiente**. 2ª ed., rev., atual. e amp. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 33; NERY JÚNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de Processo Civil comentado e legislação processual civil extravagante em vigor: atualizado até 15.03.2002**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002, p. 1.327; NUNES, Luiz Antônio Rizzatto. **Curso de direito do consumidor: com exercícios**. São Paulo: Saraiva, 2004, p. 688; PIZZOL, Patrícia Miranda. **A tutela antecipada nas ações coletivas como instrumento de acesso à justiça** *apud* FUX, Luiz; NERY JÚNIOR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.). **Processo e Constituição: estudos em homenagem ao professor José Carlos Barbosa Moreira**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006, p. 93; VENTURI, Elton. **Processo civil coletivo: a tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil. Perspectivas de um Código Brasileiro de Processos Coletivos**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007, p. 35; WATANABE, Kazuo *apud* GRINOVER, Ada Pellegrini *ET AL*. **Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004, p. 800.

público, ramo da área jurídica que trata dos direitos do Estado enquanto Fazenda Pública em Juízo.

Dentre os interesses e direitos transindividuais, supraindividuais ou metaindividuais é possível mencionar, num rol meramente exemplificativo, os direitos à paz, ao desenvolvimento, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à segurança pública, à autodeterminação dos povos, à educação e à saúde públicas, à proteção do consumidor, da criança e do adolescente e da família, dentre outros.

Podem ser elencados como documentos históricos contempladores dos interesses e direitos transindividuais, supraindividuais ou metaindividuais a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) da Organização das Nações Unidas, (1948), a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (1967), a Convenção Americana de Direitos Humanos – Pacto de San Jose da Costa Rica (1969) –, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1983), Declaração sobre Direitos dos Povos à Paz (1984), Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento (1986), Convenção sobre os Direitos da Criança (1990), Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas (em discussão desde 1992), Convenção sobre Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), dentre outros.

Por fim, os denominados interesses e direitos transindividuais, supraindividuais ou metaindividuais (ou coletivos *lato sensu*) são gêneros dos quais são espécies os interesses e direitos difusos, os interesses e direitos coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*) e os interesses e direitos individuais homogêneos.

Nesse compasso, o legislador ordinário, imbuído do firme propósito de pôr termo à intensa polêmica que girava em torno do alcance dessa nova categoria de direitos, assumiu um papel que originariamente incumbe à doutrina e positivou os conceitos de interesses e direitos difusos, coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*) e individuais homogêneos ao erigir a redação do art. 81, parágrafo único, e incisos, do Código de Defesa do Consumidor, que assim dispõe:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.  
Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:  
I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

- II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;
- III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

No âmbito doutrinário, é bastante precisa a definição trazida por Mazzilli (2018, p. 27) quanto aos interesses e direitos difusos, coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*) e individuais homogêneos:

Difusos são interesses de natureza indivisível, comuns a um grupo, classe ou categoria de indivíduos indetermináveis que compartilham a mesma situação (ex.: o interesse pelo meio ambiente sadio, que congrega os moradores de uma região; o combate à propaganda enganosa divulgada no rádio ou na televisão).

Coletivos são os interesses também de natureza indivisível, comuns a um grupo, classe ou categoria de indivíduos determináveis, reunidos pela mesma relação jurídica básica (como os indivíduos que assinam um contrato de adesão com cláusula abusiva – a abusividade da cláusula é compartilhada em igual medida por todos os integrantes do grupo).

Individuais homogêneos são os únicos interesses que têm natureza divisível; compreendem indivíduos determináveis, reunidos por uma lesão de origem comum (p.ex., os consumidores que adquiriram um produto fabricado em série e colocado no mercado com o mesmo defeito; nesse caso, todos os integrantes do grupo lesado têm direito a uma reparação quantificável e divisível entre eles).

De acordo com Andrade, Masson e Andrade (2017, p. 20), “os direitos difusos pertencem, a um só tempo, a cada um e a todos que estão numa mesma situação de fato”. Em razão disso, Rodrigues (2004, p. 43-44) critica a expressão “transindividual”, por entender que este atributo é incompatível com o componente individual da titularidade do direito, pois pressupõe a transcendência individual; por isso, entende que a expressão adequada é “plurindividual”.

Ainda conforme Andrade, Masson e Andrade (2017, p. 20), o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é o exemplo clássico de um direito difuso, haja vista tratar-se de um direito de todo ser humano, sendo que o indivíduo não pode dele dispor ao seu alvedrio, já que não é um direito subjetivo individual.

São características dos interesses e direitos difusos a indivisibilidade de seu objeto, a situação de fato comum (todos os titulares estão numa situação fática idêntica/homogênea) e a indeterminabilidade de seus titulares (impossibilidade de especificação de quais e quantos são os seus titulares).

Por sua vez, os interesses e direitos coletivos propriamente ditos ou coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*) são aqueles de “natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base” (art. 81, II, CDC).

Os interesses e direitos coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*) têm como principais características a indivisibilidade de seu objeto, a existência de uma relação jurídica comum entre os seus titulares (relação jurídica base – art. 81, II, CDC) e, por fim, a determinabilidade ou possibilidade de especificação de seus titulares.

É importante destacar que, conforme Mancuso (2014, p. 89), há uma parcela minoritária da doutrina (Nery Junior, Milaré e Camargo Ferraz, dentre outros) a qual entende que não há distinção entre interesses e direitos difusos e coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*).

De outro modo, a doutrina amplamente majoritária entende que há, sim, distinção entre os interesses e direitos difusos e coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*). Nesse compasso, é pertinente transcrever o preciso magistério de Delgado (1999, p. 21):

Hoje as fronteiras dos dois interesses estão definitivamente delimitadas, sendo difuso o interesse que abrange número indeterminado de pessoas unidas pelo mesmo fato, enquanto interesses coletivos seriam aqueles pertencentes a grupos ou categorias de pessoas determináveis, possuindo uma só base jurídica. Portanto, a indeterminabilidade seria a característica fundamental dos interesses difusos, e a determinabilidade, aqueles interesses que envolvem os coletivos.

Por fim, os interesses e direitos individuais homogêneos são os únicos que possuem natureza divisível. Suas principais características são: I) a divisibilidade do objeto, de modo que a lesão suportada por titular pode ser reparada pela via individual; II) a origem comum, de tal forma que decorrem da mesma situação fática ou jurídica comum; III) a determinabilidade de seus titulares; e IV) a recomendabilidade de tratamento conjunto, em razão da utilidade dessa tutela, vale dizer, é recomendável que seja proposta uma ação coletiva com o propósito de se tutelar os interesses e direitos individuais das pessoas lesadas em seu direito subjetivo individual e que estão numa mesma situação fática e/ou jurídica.

Exemplo clássico de interesse e direito individual homogêneo é o de determinadas pessoas que adquirem, cada qual, um veículo automotor com defeito

de série. Em tal hipótese, o objeto é divisível (lesão individual a cada consumidor adquirente), a origem dos interesses e direitos é comum (defeito de série em veículo automotor) e é possível a determinação/especificação dos titulares de tais interesses e direitos.

Quanto a tal espécie do gênero “direitos metaindividuais”, veja-se o profícuo magistério de Grinover (1994, p. 145):

Já nos interesses ou direitos individuais homogêneos, tratados coletivamente por sua origem comum, os membros do grupo são titulares de direitos subjetivos clássicos, divisíveis por natureza, tanto assim que cada membro pode ingressar em Juízo com sua demanda individual. E a solução não é necessariamente uma para todas as pessoas, que podem ter sua pretensão individual acolhida ou rechaçada por circunstâncias pessoais. Trata-se, aqui, de um feixe de interesses que pode ser tratado coletivamente sem prejuízo da tutela clássica, individualizada para cada qual.

No mesmo compasso, eis as lições de Didier Junior e Zaneti Junior (2010, p. 76-80):

O legislador foi além da definição de direitos difusos e coletivos *stricto sensu* e criou uma nova categoria de direitos coletivos (coletivamente tratados), que denominou *direitos individuais homogêneos* (art. 81, par. ún., III, do CDC). A gênese dessa proteção/garantia coletiva tem origem nas *class actions for damages*, ações de reparação de danos à coletividade do direito norte-americano.

A importância desta categoria é cristalina. Sem sua criação pelo direito positivo nacional não existiria possibilidade de tutela coletiva de direitos individuais com natural dimensão coletiva em razão de sua homogeneidade, decorrente da massificação/padronização das relações jurídicas e das lesões daí decorrentes. A “ficção jurídica” atende a um imperativo do direito, realizar com efetividade a Justiça frente aos reclames da vida contemporânea. Assim, tal categoria de direitos representa uma ficção criada pelo direito positivo brasileiro com a finalidade única e exclusiva de possibilitar a proteção coletiva (molecular) de direitos individuais com dimensão coletiva (em massa). Sem essa expressa previsão legal, a possibilidade de defesa coletiva de direitos individuais estaria vedada.

O CDC conceitua laconicamente os direitos individuais homogêneos como aqueles decorrentes de origem comum, ou seja, os direitos nascidos em consequência da própria lesão ou ameaça de lesão, em que a relação jurídica entre as partes é *post factum* (fato lesivo). Não é necessário, contudo, que o fato se dê em um só lugar ou momento histórico, mas que dele decorra a homogeneidade entre os direitos dos diversos titulares de pretensões individuais.

Dessarte, em que pese não ser um direito coletivo em sua essência, e sim uma subespécie de direito coletivo em razão do seu núcleo de homogeneidade dos direitos subjetivos individuais decorrentes de origem comum, o direito individual

homogêneo deve ter a sua proteção judicial realizada em bloco (molecular) a fim de, com isso, obter-se uma tutela jurisdicional unitária do megaconflito e, a um só tempo, evitar a proliferação e a profusão de demandas judiciais semelhantes, com a possibilidade de advento de decisões contraditórias para casos similares ou mesmo idênticos.

Com isso, confere-se mais credibilidade ao Poder Judiciário, com a estabilidade, unicidade e previsibilidade das decisões judiciais, bem como se atende à exigência da sociedade pela eficiência, celeridade, economia processual e efetivação do objetivo constitucional fundamental de construir uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, CRFB).

Portanto, é notória e benfazeja a intenção do legislador de, ao inserir o art. 21 na Lei n. 7.347, de 1985<sup>6</sup>, o manejo de ações coletivas tanto para a tutela dos interesses e direitos difusos e coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*) quanto para a defesa dos interesses e direitos individuais homogêneos.

---

<sup>6</sup> Art. 21. Aplicam-se à defesa dos direitos e interesses difusos, coletivos e individuais, no que for cabível, os dispositivos do Título III da lei que instituiu o Código de Defesa do Consumidor.

### **3 DO SÓLIDO AO LÍQUIDO, DO INDIVIDUAL AO COLETIVO: DA CONCEPÇÃO INDIVIDUALISTA DO PROCESSO CIVIL À TUTELA COLETIVA**

A perfeita compreensão da problemática desta pesquisa – relevância do processo coletivo e diagnóstico da realidade da tutela coletiva na comarca de Palmas – passa necessariamente pelo estudo de duas perspectivas interdisciplinares, a saber, a abordagem sociológica fornecida por Zygmunt Bauman e a abordagem filosófico-psicanalítica trazida por Dany-Robert Dufour.

Nesse compasso, de acordo com Dellagerisi (2016, p. 18), Bauman (2001, p. 08) ensina que os líquidos estão sempre em transformação devido às características moleculares cujo ordenamento atinge poucos diâmetros, movendo-se com facilidade, pelo que são difíceis de serem contidos. Para o autor, é difícil manter a forma dos líquidos, que “[...] não fixam o espaço nem prendem o tempo” (BAUMAN, 2001, p. 08).

Ainda de acordo com Bauman (2001, p. 08), devido à estrutura dos líquidos ser de constante mudança ou propensa à mudança, o tempo é o que mais conta para eles, mesmo que preenchidos apenas por um momento.

Por sua vez, os sólidos possuem estruturas estáveis, forma conservada com facilidade e dimensões espaciais nítidas, diminuindo, assim, a importância do tempo, por resistirem ao seu fluxo (DELLAGERISI, 2016, p. 18).

De acordo com Bauman (2001, p. 10), a modernidade encontrou nos sólidos de tempos pré-modernos estruturas enferrujadas, em avançado estado de desintegração, sendo necessário liquefazê-los pelo desejo “[...] de descobrir ou inventar sólidos de solidez duradoura, solidez em que se pudesse confiar e que tornaria o mundo previsível e, portanto, administrável” (BAUMAN, 2001, p. 10).

Imperioso, pois, romper com a velha ordem para se construir uma sociedade moderna, com uma nova ordem, libertando-a da velha ordem.

Para Dellagerisi (2016, p. 18), à luz da teoria de Bauman (2001, p. 10), é imprescindível apostar no cálculo racional dos efeitos para acabar com os sólidos, ficando expostas, assim, as relações sociais que não conseguiam resistir às regras de ação e aos critérios de racionalidade inspirados pelos negócios.

Desse modo, de acordo com Bauman (2001, p. 11), com o derretimento dos sólidos pré-modernos, surgiu uma nova ordem, cuja principal característica é o poder econômico. Para o mesmo autor, “a situação presente emergiu do

derretimento radical dos grilhões e das algemas que, certo ou errado, eram suspeitos de limitar a liberdade individual de escolher e de agir” (BAUMAN, 2001, p. 11).

A ordem econômica surgiu com a livre iniciativa, com a concorrência de mercado, a capacidade autorregulativa, a promessa de crescimento por meio do próprio esforço, o que fragmentou o modo de produção e a própria sociedade (BOFF, 2009, p. 13).

A humanidade foi conduzida a uma versão individualizada e privatizada de modernidade com o fluxo constante dos líquidos, no que se concedeu grande responsabilidade ao indivíduo diante de um processo de liquefação dos padrões de dependência e interação (BAUMAN, 2001, p. 10).

A marca da era moderna foi a apresentação dos membros da sociedade como indivíduos, de modo que a partir da implementação da democracia passou-se a conceber a ideia do próprio indivíduo como Sujeito, o que leva a uma “multidão de socialidades, cada uma possuindo suas próprias fixações auto referenciais” (DUFOR, 2005, p. 73).

Conforme Dellagerisi (2016, p. 19), a busca pela satisfação de interesses próprios, mesmo contrariando o bem comum, identifica esses indivíduos como inimigos dos cidadãos, o que resulta em conflitos para a cidadania e para a política voltada à cidadania, haja vista que, na concepção de Bauman (2001, p. 46),

Os cuidados e preocupações dos indivíduos enquanto indivíduos enchem o espaço público até o topo, afirmando-se como seus únicos ocupantes legítimos e expulsando tudo o mais do discurso público. O “público” é colonizado pelo “privado”.

Na era neoliberal, o mercado pode ser considerado “um candidato” ao novo grande Sujeito em razão de uma conjunção de circunstâncias, a exemplo, na lição de Dufour (2005, p. 82):

A relativização da soberania dos Estados com a abertura das fronteiras para as mercadorias, a conjugação da democracia e do utilitarismo (coloca-se diante de cada desejo humano – e de todas as tribos – um objeto industrializável), o declínio da narrativa de emancipação do povo trabalhador e das narrativas religiosas.

Em resumo, vive-se num mundo consumista, em que o mercado aliena o ser humano. E, conforme Dufour (2005, p. 82), “se o Mercado, como racionalidade

verdadeira e última, aparece como novo grande Sujeito, talvez seja apenas em razão de os grandes Sujeitos precedentes terem jogado a toalha, inclinando-se diante do novo mestre”.

Um dos pilares da sociedade atual, denominada “sociedade de consumo” ou “sociedade de massa” (expressões que não são sinônimas, frise-se) é a busca constante pela satisfação individual e imediata, o que acaba por deslocar a responsabilidade das escolhas para uma linha eminentemente egoística, sendo certo que as escolhas responsáveis tem um dever moral com o outro, porém isso acontece em razão da centralização do “eu” (DELLAGERISI, 2016, p. 20).

Em um mercado capitalista, que obviamente depende dos consumidores, há uma preocupação constante com a rotatividade dos produtos, sendo certo que é por meio de incessantes propagandas que se busca “vender” a própria felicidade, estabelecida pelo mercado como se um bem de consumo fosse. Assim, para o mercado capitalista, não interessa que um produto seja durável ou que o consumidor se satisfaça com ele por longos períodos.

O consumo vive em constante movimento, apresentando-se como forma instantânea de gozo de prazeres e, portanto, como a própria felicidade. Então, no prisma capitalista, todos podem viver felizes, desde que acompanhem a rotatividade dos produtos oferecidos pelo mercado capitalista. A propósito, conforme leciona Bauman (2011, p. 142),

Em nossa sociedade de consumidores, o ímpeto de reproduzir o estilo de vida hoje recomendado pelas últimas ofertas de mercado [...] não são mais associados à coerção externa; esse ímpeto tende a ser percebido, em vez disso, como mais uma manifestação e mais uma prova da liberdade pessoal.

Ainda de acordo com Bauman (2001, p. 21), antigamente prezava-se pela fabricação de bens eternamente duráveis e confiáveis; entretanto, “é a velocidade atordoante da circulação, da reciclagem, do envelhecimento, do entulho e da substituição que traz lucro hoje” (BAUMAN, 2001, p. 21). Aqui, convém repetir: para o mercado capitalista, não interessa que um produto seja durável ou que o consumidor se satisfaça com ele por longos períodos.

Para Dellagerisi (2016, p. 21), como reflexo da desestruturação das organizações, num período marcado pelo enfraquecimento dos movimentos sociais, o indivíduo encontra sua identidade no consumismo e no individualismo, sendo que,

de acordo com Castells (1999, p. 23), “cada vez mais, as pessoas organizam seu significado não em torno do que fazem, mas com base no que elas são ou acreditam que são”.

A falta de um grande Sujeito também é reflexo de um estilo de vida econômico autorreferencial, determinado pela liberdade econômica máxima conferida aos indivíduos. Devido à altivez do Sujeito autorreferencial egoísta, “o sujeito pós-moderno responde hoje que quer apenas ser ele mesmo, nada mais do que ele” (DUFOUR, 2005, p. 103).

A sociedade de massa e a massificação da sociedade são resultado e consequência desse fenômeno pós-moderno. A propósito, de acordo com Arendt (1998, p. 264), massas são

[...] pessoas que, simplesmente devido ao seu número, ou à sua indiferença, ou a uma mistura de ambos, não se podem integrar numa organização baseada no interesse comum, seja partido político, organização profissional ou sindicato de trabalhadores.

Propositalmente, ou não, o consumo em massa (ou hiperconsumismo, conforme Lipovetsky, 2007, p. 32) torna-se um potencial propulsor de processos perante o Poder Judiciário. A propósito, Lipovetsky (2007, p. 07-08) assim conceitua hiperconsumismo:

Apoiando-se na nova religião da melhoria contínua das condições de vida, o melhor-viver tornou-se uma paixão das massas, o objetivo supremo das sociedades democráticas, um ideal exaltado em cada esquina. [...] Aparentemente nada ou quase nada mudou: continuamos a evoluir na sociedade do supermercado e da publicidade, do automóvel e da televisão. No entanto, nas duas últimas décadas, surgiu uma nova “convulsão” que pôs fim à boa e velha sociedade de consumo, transformando tanto a organização da oferta como as práticas quotidianas e o universo mental do consumismo moderno: a revolução do consumo sofreu ela própria uma revolução. Uma nova fase do capitalismo de consumo teve início: trata-se precisamente da sociedade de hiperconsumo.

Quanto mais as pessoas consomem, mais estão sujeitas a problemas relacionados ao consumo, que, constantemente, serão resolvidos na Justiça, o que deixa ainda mais nítido o perfil consumista da sociedade de consumo (JOBIM, 2011, p. 42).

Conforme lecionam Marques e Haonat (2016, p. 126) “atualmente vive-se numa sociedade de massa, profundamente desigual e contraditória, onde os danos

aos direitos humanos, notadamente os sociais, alcançam um número expressivo de cidadãos”.

É certo que o individualismo influenciou de forma significativa o direito processual civil, cujas estruturas, institutos e categorias foram erigidos tão somente para a tutela jurisdicional de interesses e direitos individuais.

Diante desse cenário dantesco, fica evidenciada a dificuldade do processo civil “[...] de lidar com direitos supraindividuais, com as ações coletivas, para as quais a maioria das categorias tradicionais tornam-se imprestáveis” (BAPTISTA DA SILVA, 2006, p. 56).

Tanto é assim que, na simplista, porém didática lição de Streck (1999, p. 33), no Brasil o direito foi estruturado para resolver as disputas interindividuais, materializadas no clássico conflito de Caio *versus* Tício exemplificado nas doutrinas jurídicas. O mesmo autor (STRECK, 1999, p. 33) afirma que “[...] no Brasil, predomina/prevalece (ainda) o modo de produção de Direito instituído/forjado para resolver disputas interindividuais, ou, como se pode perceber nos manuais de Direito, disputas entre Caio e Tício”.

O perfil do Estado é um reflexo das urgências da sociedade que o compõe (JOBIM, 2011, p. 47), sendo certo que isso naturalmente reflete no perfil da jurisdição e no modelo de produção de direito.

Dessa forma, no período de constante evolução do Estado moderno, observou-se, primeiro, a monarquia, marcada pela presença de um poder ilimitado, absoluto e perpétuo (DALLARI, 1998, p. 99).

Devido às crescentes aspirações da burguesia, o absolutismo e a opressão que lhe eram intrínsecos paulatinamente foram perdendo espaço e deram terreno aos ideais liberais e, com eles, ao Iluminismo e ao individualismo.

Dessa forma, percebe-se uma maior exposição do indivíduo com o surgimento do Estado Liberal, cujos valores eram a liberdade individual, a não intervenção, a igualdade formal, a separação dos poderes com a supremacia da lei e a diminuição do Poder Judiciário, sendo construída, assim, uma jurisdição atenta apenas aos direitos privados violados.

De acordo com Espindola (2008, p. 106), na concepção liberal o julgador tem a função de “dizer o direito, e a jurisdição confunde-se com declaração de direitos, sem se questionar sobre a realização desses direitos”, o que evidencia o perfil liberal e racionalista que afeta até mesmo a jurisdição moderna.

A concepção filosófica conhecida como racionalismo apostou na capacidade de o indivíduo alcançar verdades absolutas, “valendo-se apenas da razão, evitando as influências dos ídolos, inteiramente desligados de seus laços culturais e livres da tradição e das doutrinas filosóficas tradicionais” (BAPTISTA DA SILVA, 2006, p. 06).

Em lição lapidar, Maffesoli (2014, p. 21) ensina que “o racionalismo moderno é daquele que, pouco a pouco, se abstraiu do real. É uma regra constante, observável de muitas maneiras na história das ideias: o que é um tempo revolucionário tende a institucionalizar-se”.

Equiparar o Direito a uma ciência geométrica e buscar verdades absolutas pela compreensão da norma jurídica como uma proposição algébrica descartou a possibilidade de a norma ter “duas vontades” (SILVA, 2013, p. 41), afastando-se, assim, qualquer margem de discricionariedade por parte do aplicador (BAPTISTA DA SILVA, 2009, p. 17). Assim, “essa redução do processo ao modelo matematizado buscava garantir exatidão e certeza, ansiadas pela sociedade liberal, legadas da filosofia racionalista” (ISAIA, GADENZ e DE LA RUE, 2014, p. 98).

Como destaca Baptista da Silva (2006, p. 17),

Para o sistema, a norma jurídica deverá ter sentido unívoco. Ao intérprete não seria dado hermeneuticamente “compreendê-la”, mas, ao contrário, com a neutralidade de um matemático, resolver o problema ‘algébrico’ da descoberta de sua “vontade”.

Ainda conforme Rosa e Linhares (2009, p. 29), “a ciência jurídica com seus métodos hermenêuticos de produção de verdade reitera a banalização interpretativa, a valorização do ritual, sendo suscetível (mais facilmente) a manipulações ideológicas”.

A cultura individualista da sociedade – que exerce enorme influência no processo civil – tem origem no Liberalismo e no Iluminismo, movimentos políticos que dominaram o pensamento intelectual na Europa a partir do século XVII e que, na lição de Zaneti Junior (2006, p. 2), disseminaram a ideia “da propriedade individual do direito de agir em juízo”. Em outras palavras, a opção por provocar o Poder Judiciário incumbe exclusivamente àquele que teve o seu direito violado, de modo que é característica do processo civil conferir exclusivamente àqueles que são afetados pela coisa julgada (relação autor x réu) a legitimidade para ser parte da demanda judicial.

Esta característica é mantida no processo civil brasileiro e pode ser observada no art. 6º do Código de Processo Civil, de 1973, que preceitua que “ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio”, texto este mantido pelo Código de Processo Civil de 2015 (Lei n. 13.105, de 2015), que, em seu art. 18, reza que “ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio” (MARINONI, ARENHART e MITIDIERO, 2015, p. 119).

Para Zaneti Junior (2006, p. 49), trata-se de regra “liberal-individualista nascida da noção de liberdade propalada pelo Iluminismo e pela Revolução Francesa e tem seus corolários justificados dentro dos próprios dogmas do devido processo legal e do contraditório”.

Em razão disso, o direito de ação se transformou em um direito de propriedade (LEAL, 1998, p. 35), sendo chamada de “individualismo processual” a possibilidade exclusiva de propor uma ação judicial por quem teve seu direito subjetivo lesado. Ainda de acordo com Leal (1998, p. 35),

Como decorrência do individualismo e da ideia de indivíduo autônomo e livre, o direito de ação passa a ser concebido como um direito de propriedade que, levado às últimas consequências, permitiria a representação de direito alheio somente por consentimento do representado. De outra maneira, aquele que sofre os efeitos de um processo, cujo resultado venha a interferir em sua liberdade pessoal e patrimônio tem o direito de dele ser parte ou, pelo menos, *consentir* nessa representação, atendendo assim a cláusula do devido processo legal.

Para o mesmo autor (LEAL, 1998, p. 37),

O individualismo processual se expressa na ideia de que a faculdade de ingressar em juízo deve ser reservada exclusivamente à escolha pessoal e intangível de quem exerce o direito subjetivo sobre um bem e de que esse bem só poderá ser atingido por um processo com a participação do seu titular.

Da mesma forma, Silva (2013, p. 56) ensina que

O modelo dogmático do direito está preparado para lidar com conflitos e disputas interindividuais. Com a ascensão do individualismo radical, ocorreu uma flagrante diminuição da importância dos grupos na estrutura social e no sistema jurídico. Entretanto, nos dias de hoje, a realidade que se apresenta na prática forense é outra. A crise do direito reflete a crise social e com ela as visíveis mudanças de comportamento dos indivíduos e dos conflitos.

O individualismo processual tem prevalecido em razão de o direito ter sido estruturado e preparado para lidar com conflitos e disputas individuais (SILVA, 2013, p. 56). Este sistema ignora a existência de direitos transindividuais, deixando os indivíduos à mercê da própria sorte.

Isaia, Gadenz e De La Rue (2014, p. 97) ensinam que o processo civil segue os moldes do racionalismo do Estado liberal, que defende os direitos individuais da classe burguesa, demonstrando o seu despreparo para atender aos direitos transindividuais. Conforme os autores retromencionados (ISAIA, GADENZ e DE LA RUE, 2014, p. 97),

O processo civil atualmente posto é, sem dúvida, calcado na ideologia racionalista do Estado liberal. Tal atrelamento é efetivo para a tutela de direitos individuais, tais como os de propriedade. No entanto, tal paradigma focado, ainda, em litígios similares àqueles comuns à época da ascensão burguesa, buscando solucionar questões essencialmente importantes à classe, não está preparado para a tutela de direitos transindividuais, cada vez mais postos em discussão no Judiciário, despreparado para garantir-lhes uma tutela eficiente.

Dessa forma, Streck (1999, p. 34) questiona: “como respondem os juristas a esses problemas, produtos de uma sociedade complexa, em que os conflitos (cada vez mais) têm um cunho transindividual?”

Na realidade, conforme Isaia, Gadenz e De La Rue (2014, p. 106), “os instrumentos processuais que se mostravam suficientes para a solução dos litígios individuais têm diminuída, agora, a sua funcionalidade”, quando se trata da tutela de direitos que “vão além da esfera individual, atingindo outros indivíduos que por vezes são indeterminados” (ISAIA, GADENZ e DE LA RUE, 2014, p. 106).

O direito de ação compreendido como um direito de propriedade, atrelado ao perfil consumista da sociedade, reflete no perfil das demandas que chegam ao Poder Judiciário e que lotam os cartórios de processos, fato este que pode ser constatado na pesquisa “Demandas repetitivas e a morosidade na Justiça Cível Brasileira” do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), de julho de 2011, em que foram diagnosticadas as causas do aumento das demandas judiciais cíveis no Brasil, atentando-se às demandas repetitivas e para a morosidade da justiça, pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/SP), a Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR) e a Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS).

De acordo com o apurado pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV/SP), o setor público, a advocacia e a mídia figuram como “canais de incentivo à judicialização”.

Ainda conforme a FGV/SP, o setor público, “ao criar ou violar direitos já existentes, contribui frequentemente para a geração de ‘zonas cinzentas’ de regulamentação, que favorecem o surgimento de demandas judiciais” (PESQUISA CNJ, 2011, p. 06).

A seu turno, de acordo com o apurado na pesquisa retromencionada, a advocacia tem relevante parcela de culpa no aumento das demandas judiciais cíveis no Brasil, haja vista que a celebração de contratos de risco vinculados ao êxito da ação atrai os clientes. Some-se a isso também a constante concepção de novas teses jurídicas para atender ao fenômeno da advocacia massiva. Por fim, ainda conforme a pesquisa, nas demandas repetitivas ou de massa, frequentemente ocorrem falhas técnicas no curso do processo, o que exige a prática de atos processuais adicionais, o que conseqüentemente aumenta a demora no tempo de tramitação processual, retardando, assim, a solução do litígio.

Por sua vez, a mídia também tem a sua parcela de culpa para o aumento da litigiosidade cível no Brasil, porquanto, em vez de apresentar equivocadamente e sem fundamento legal ou jurisprudencial questões jurídicas, deveria conscientizar os cidadãos de seus direitos e como concretizá-los.

Por fim, a pesquisa realizada pela FGV/SP concluiu que o aumento da litigiosidade cível e da morosidade processual está relacionado à regulação administrativa e legislativa, que traz incerteza ao mundo jurídico quando cria ou restringe o exercício de direitos. Os motivos estão relacionados “aos impactos da judicialização dos conflitos, ao gerenciamento do volume de processos, à falta de uniformização das decisões, à gestão de recursos humanos, à organização judiciária e à conduta das partes” (PESQUISA CNJ, 2011, p. 06).

Para enfrentar a massificação das demandas cíveis, o relatório aponta para a coletivização das demandas e, por conseqüência, para o ajuizamento de ações coletivas.

Para a Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR), a repetição de demandas cíveis se deve à facilidade na concessão e tomada de crédito, sem a responsabilização de consumidores e financiadores; como exemplo, têm-se os contratos de alienação fiduciária, principalmente de bens móveis, em que as

instituições financeiras e os seus usuários são beneficiados pelo congestionamento do Poder Judiciário, o que contribui de forma significativa para a persistência desse quadro deletério de elevado estoque de processos cíveis pendentes de julgamento e para a morosidade processual.

A Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC/RS) baseou a pesquisa a partir da perspectiva da oferta da prestação da tutela jurisdicional e da demanda por tal serviço público. A primeira está relacionada à eficiência dos tribunais e ao gerenciamento de processos. A segunda leva em conta três categorias de motivação, a saber: a motivação para litigar, a motivação para recorrer e a motivação para transacionar.

De acordo com a pesquisa feita pela PUC/RS, as motivações para litigar consistem no baixo custo e risco, na postergação de responsabilidades por meio do Poder Judiciário e na busca de um benefício moral e/ou material. Já a motivação para recorrer contribui para uma maior morosidade processual, tendo em vista o abuso da parte na utilização de recursos como meios protelatórios do cumprimento da obrigação determinada judicialmente, notadamente quando a parte vencida tem a certeza de que não reverterá na segunda instância a sua situação jurídica. Por fim, a motivação para a celebração de acordo está diretamente ligada à extensão do direito, de modo que é mais fácil ocorrer a transação em casos em que a lesão tenha sido menor.

Dentre as inúmeras propostas apresentadas pela PUC/RS, para a melhoria dos problemas apontados e, por consectário, para o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, ganha destaque a proposição de criação de um sistema de vinculação efetiva das ações coletivas, com aplicabilidade *erga omnes*, mesmo para quem não ingressou no Poder Judiciário.

Com a ideologia de vincular o direito subjetivo a um titular determinado ou ao menos determinável (GONÇALVES, 2016, p. 385), destacada por muito tempo pela cultura liberal e individualista, os interesses pertencentes a toda uma coletividade e a cada um dos membros desse mesmo agrupamento social (interesses sem um determinado titular), como a saúde, meio ambiente, educação etc., foram impedidos de ser juridicamente protegidos (GRINOVER, 2007, p. 819).

A partir do surgimento de referidos direitos (os metaindividuais, supraindividuais ou transindividuais), adveio a necessidade de criação de instrumentos legais para protegê-los.

Após muitos avanços e retrocessos, e com o advento do Estado democrático de Direito, o indivíduo pode afirmar que é detentor de direitos; e mais, que esses direitos são considerados fundamentais para a caracterização de condição de vida digna.

A partir daí, surgiu ao Estado o dever de proteger e garantir os direitos fundamentais (STRECK, 1999, p. 25), haja vista que a cidadania só pode ser gozada em sua plenitude se o Estado lograr êxito em prestar serviços públicos dignos e aptos de colocar os seus cidadãos nas mesmas condições, para que estes possam participar do jogo democrático e no modelo financeiro atualmente vigente.

Para que se possa conceber a ideia de democracia, é imprescindível considerar os indivíduos como portadores de todos os direitos (PIRES, 2013, p. 29). Em tal modelo de Estado, ao cidadão deve ser garantido um tratamento igualitário, com igualdade de oportunidades, que não necessariamente significa igualdade de condições (QUEIROZ, 2010, p. 147).

De acordo com Zaneti Júnior (2006, p. 02), o processo coletivo é unido pela teleologia ao individual, representando um

[...] Instrumento voltado à pacificação social com justiça, de caráter público não só porque indispensável às partes, mas também porque, como exercício de poder, tem em seus princípios a garantia da liberdade, do indivíduo e da coletividade, contra o arbítrio causado pelo uso abusivo deste poder.

Portanto, não é fácil mudar o paradigma (SILVA, 2013, p. 58), tendo em vista que “imagina-se que as verdades com que hoje laboramos – ou seja, os pressupostos paradigmáticos sobre os quais elas são construídas – representam o último estágio da perfeição humana” (BATISTA DA SILVA, 2006, p. 18).

O estado da arte vai se transformando aos poucos, e “a visão individualista do devido processo judicial está cedendo lugar, ou melhor, está se fundindo com uma concepção social, coletiva” (CAPPELLETI e GARTH, 1998, p. 19), com o objetivo de garantir a concretização dos direitos coletivos (MORAIS, 2013, p. 28).

Para Watanabe (2007, p. 791), é necessário que uma “nova mentalidade se forme e por meio dela se construa uma sociedade menos individualista e egoísta, mais participativa e solidária”.

Conforme Zaneti Junior (2006, p. 12),

A tradicional visão individualista do processo se tornou insuficiente e deficitária, forçando o estabelecimento de novas regras para a tutela dos direitos coletivos e das situações em que os direitos seriam melhor atendidos se coletivamente tratados.

Da mesma forma, Venturi (2007, p. 24) leciona que

A concepção tradicional do processo civil não deixava espaço para a proteção dos direitos difusos. O processo era visto apenas como um assunto entre duas partes, que se destinava à solução de uma controvérsia entre as mesmas partes a respeito de seus próprios interesses individuais. Direitos que pertencessem a um grupo, ao público em geral ou a um segmento do público não se enquadravam bem nesse esquema. As regras determinantes da legitimidade, as normas de procedimento e a atuação dos juízes eram destinadas a facilitar as demandas por interesses difusos intentadas por particulares.

[...]

A implementação do sistema de tutela jurisdicional coletiva no Brasil, muito mais que representar um aperfeiçoamento das técnicas de acesso à Justiça, caracteriza verdadeira revolução científica no campo do processo civil, na medida em que desafia a descoberta de novos princípios, métodos e objetivos operados por via das ações coletivas.

O processo coletivo, dentre outros motivos, ganha força com a constatação irrefutável de que as ações individuais não são suficientes para a proteção, salvaguarda ou declaração do direito subjetivo em casos complexos e de amplo espectro, que envolvem indivíduos sem titularidade determinada. Isso ocorre porque, de acordo com Souza (2005, p. 148), “o processo civil individual ou por meio do litisconsórcio, ainda que pacificasse individualmente, pouco resolvia, no plano globalizado das relações jurídicas postas à apreciação jurisdicional”.

Os países ibero-americanos também têm enfrentado dificuldade no tratamento dos direitos coletivos, sendo certo que tal problema não é exclusivo do Brasil. Isso ocorre porque as legislações de referidos países têm indisfarçável inspiração nas “[...] grandes codificações europeias do século XIX, época de predomínio das ideologias do individualismo, do liberalismo e do egoísmo” (VENTURI, 2012, p. 2.475).

A cultura jurídica ibero-americana carrega traços de quem a inspirou. Assim, o individualismo, o liberalismo e o egoísmo peculiar das legislações europeias do século XIX não poderiam trazer outra forma de sistema judicial senão aquele que protege somente os direitos subjetivos individuais e exige a iniciativa do sujeito determinado que teve o seu direito ameaçado ou efetivamente lesado.

Diante desse cenário, sobressai a necessidade de discussão de outras formas de tutelar os direitos transindividuais, haja vista o esgotamento do modelo jurisdicional que prevê o direito de ação como um direito de propriedade individual.

Portanto, o processo coletivo apresenta-se como um instrumento adequado para colaborar com a jurisdição a se desvincular do monopólio processual individual.

#### 4 PROCESSO COLETIVO

O advento dos interesses e direitos transindividuais, supraindividuais ou metaindividuais levou à necessidade de criação de instrumentos jurídicos próprios que pudessem tutelá-los, uma vez que as normas de direito processual civil até então existentes foram concebidas para um modelo de processo individualista, movido por uma única pessoa, e não por uma entidade em nome de um grupo de pessoas ou mesmo de toda a sociedade.

O direito processual civil, sobretudo nos países de tradição romano-germânica (a exemplo do Brasil), que em sua maioria adotaram o sistema de *civil law*, foi construído sobre uma perspectiva eminentemente individualista.

O processo civil clássico não admitia a concepção de uma demanda proposta por um grupo de pessoas ou mesmo por toda a sociedade, tampouco por determinada pessoa ou entidade que os representasse em Juízo.

Diante desse cenário, viu-se a necessidade de concepção de um novo tipo de processo, com característica nitidamente coletiva, a fim de se buscar a rápida solução, em uma única oportunidade, de conflitos padronizados e uniformizados.

A partir daí foram concebidos instrumentos processuais adequados à tutela, em uma única ocasião, dos direitos de determinados segmentos ou mesmo de toda a coletividade. Em razão disso, passou-se a se falar em “tutela jurisdicional coletiva” ou somente em “tutela coletiva”, que, conforme leciona Neves (2016, p. 38), tem o desiderato de resguardar determinadas espécies de direitos materiais de determinados grupos de pessoas.

Para a tutela coletiva, concebeu-se o processo coletivo, que é conceituado por Didier Júnior e Zaneti Junior (2010, p. 76-80)

[...] como aquele instaurado por ou em face de um legitimado autônomo, em que se postula um direito coletivo *lato sensu* ou se postula um direito em face de um titular de um direito coletivo *lato sensu*, com o fito de obter uma providência jurisdicional que atingirá uma coletividade ou um número determinado de pessoas.

A definição acima não se distingue em substancia do conceito fornecido por Gidi (1995, p. 16), segundo o qual o processo coletivo (ou ação coletiva, na expressão utilizada pelo autor)

[...] é a proposta por um legitimado autônomo (legitimidade), em defesa de um direito coletivamente considerado (objeto), cuja imutabilidade do comando da sentença atingirá uma comunidade ou coletividade (coisa julgada). Aí está, em breves linhas, esboçada a nossa definição de ação coletiva. Consideramos elementos indispensáveis para a caracterização de uma ação como coletiva a legitimidade para agir, o objeto do processo e a coisa julgada.

Por sua vez, Almeida (2003, p. 22) assim define o direito processual coletivo:

É o ramo do direito processual que possui natureza de direito processual-constitucional, cujas normas e princípios a ele pertinentes visam a disciplinar a ação coletiva, o processo coletivo, a jurisdição coletiva, a defesa do processo coletivo e a coisa julgada, de forma a tutelar, no plano abstrato, a congruência do ordenamento jurídico em relação à Constituição e, no plano concreto, pretensões coletivas em sentido lato, decorrentes dos conflitos coletivos ocorridos no dia a dia da conflituosidade social.

Uma vez trazido o conceito de ação coletiva ou processo coletivo, é imperioso estudar tal matéria com maior profundidade, especificamente quanto aos aspectos gerais, à previsão legal no ordenamento jurídico brasileiro e à evolução histórica no Brasil, desde o seu surgimento até a contemporaneidade.

#### **4.1 O processo coletivo no Brasil**

O Brasil possui atualmente um dos mais avançados sistemas jurídicos em se tratando de defesa da tutela jurisdicional coletiva, sendo que a Constituição da República, de 1988, consolidou de forma indelével a defesa dos direitos metaindividuais. Nesse passo, diz Almeida (2003, p. 156):

José Carlos Barbosa Moreira, um dos juristas brasileiros mais autorizados a falar sobre o direito comparado, chegou a afirmar que, em relação à tutela dos direitos de massa, a Constituição brasileira de 1988 assumiu proporções inéditas, consagrando-se com um realce que não encontra paralelo nas Constituições anteriores e até mesmo no direito constitucional comparado.

E mais: já se observou em tópicos anteriores que o avanço da legislação brasileira já está exercendo influência sobre ordenamentos jurídicos de outros países, como a Argentina, o Uruguai. E ainda: a Corte Suprema de Portugal, em setembro de 1977, entendeu possível a tutela via *ação popular* de direitos individuais homogêneos, utilizando na sua interpretação a legislação e a doutrina brasileiras.

Entretanto, o arcabouço normativo de tutela coletiva brasileira foi construído paulatinamente, notadamente a partir da década de 1970.

De acordo com Andrade, Masson e Andrade (2017, p. 08), o sistema jurídico brasileiro seguiu a tendência de processo individualista até meados da década de 1970, quando então passou a permitir o ajuizamento de demandas judiciais para a tutela de direitos e interesses de determinados grupos de pessoas.

O legislador ordinário brasileiro criou, antes mesmo do advento da Constituição Federal, de 1988 (CRFB), instrumentos processuais específicos (espécies de ações judiciais) a serem manejados para a tutela dos direitos transindividuais (ou direitos coletivos *lato sensu*), a exemplo da Lei da Ação Popular (Lei n. 4.717, de 1965) e da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347, de 1985) e da Lei do Mandado de Segurança Individual e Coletivo (Lei n. 12.016, de 2009).

O ordenamento jurídico brasileiro evoluiu significativamente na construção do microsistema de processo coletivo a partir da década de 1980, notadamente depois do advento da Constituição da República, ocorrido em 5 de outubro de 1988.

A partir de referido período, o legislador brasileiro editou normas jurídicas específicas para a tutela dos direitos coletivos, a exemplo da Lei da Ação Civil Pública (LACP), Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069, de 1990), Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078, de 1990), Lei de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 1992), Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 2001), Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741, de 2003), Estatuto do Torcedor (Lei n. 10.671, de 2003), Estatuto da Igualdade Racial (Lei n. 12.288, de 2010) e, mais recentemente, do Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei n. 13.146, de 2015).

Em razão do advento da Lei n. 7.437, de 1985 (Lei da Ação Civil Pública), a tutela dos direitos coletivos passou a ter sua relevância amplamente reconhecida.

A Lei da Ação Civil Pública, de forma inédita e inovadora, incorporou ao ordenamento jurídico brasileiro institutos processuais coletivos, a exemplo da extensão da legitimidade ativa a vários órgãos, pessoas, entidades ou associações (art. 5º, Lei n. 7.437, de 1985).

Além disso, referido diploma legal passou a prever a possibilidade de instauração de inquérito civil pelo Ministério Público, para que, com isso, fosse possível a reunião de elementos mínimos para o ajuizamento responsável da ação civil pública.

O inquérito civil público foi concebido não somente para subsidiar a propositura de ação civil pública, mas também para viabilizar a conciliação extrajudicial por meio de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).

O art. 1º da Lei n. 7.437, de 1985, em sua redação original, restringiu o manejo da ação civil pública à defesa do meio-ambiente (inciso I), do consumidor (inciso II), dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inciso III). Entretanto, posteriormente foram inseridos no art. 1º, da Lei n. 7.437, de 1985, os incisos que permitiram a utilização da ação civil pública em razão de danos morais e patrimoniais causados “a qualquer outro interesse difuso ou coletivo” (inciso V, incluído pela Lei n. 8.078, de 1990); “por infração da ordem econômica” (redação dada pela Lei n. 12.529, de 2011); e VI “à ordem urbanística” (incluído pela Medida Provisória n. 2.180-35, de 2001).

O advento da nova ordem constitucional surgida em 1988 trouxe consigo a figura do mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, CRFB), que posteriormente foi disciplinado pela Lei n. 12.016, de 2009.

Do mesmo modo, em seu art. 129, inciso III, a Constituição Federal conferiu ao Ministério Público o relevante múnus institucional de “promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”.

Portanto, o processo coletivo ganhou força com a sua positivação no ordenamento brasileiro, o que permitiu o manejo de ações coletivas diversas para a tutela de interesses e direitos difusos, coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*) e individuais homogêneos.

É relevante frisar que salvo no caso específico da ação popular – em que o legitimado é um cidadão –, as ações coletivas devem ser propostas por determinados órgãos públicos (Ministério Público e Defensoria Pública) e por entidades de classe legitimadas. Tais legitimados figuram como substitutos processuais, em legitimação extraordinária ativa. Sobre o tema, eis o magistério de Nery Júnior e Nery (2013, p. 209):

Quando aquele que tem legitimidade para estar no processo como parte não é o que se afirma titular do direito material discutido em juízo, diz-se que há legitimação extraordinária. A dicotomia legitimação ordinária e extraordinária só tem pertinência no direito individual, no qual existe pessoa determinada a ser substituída. Nos direitos difusos e coletivos o problema não se coloca.

Nesse sentido, veja-se o entendimento de Mazzilli (2018, p. 27):

[...] para nós, a legitimação nas ações civis públicas e coletivas é mesmo extraordinária, pois por meio delas os colegitimados ativos à ação civil pública ou coletiva substituem processualmente os indivíduos que integram o grupo lesado, ou seja, os autores das ações, em nome próprio, defendem interesses alheios. Tanto isso é verdade que a coisa julgada coletiva, em caso de procedência do pedido, produzirá imutabilidade *erga omnes* (contra todos, ou seja, vai além das partes formais do processo; isso quer dizer que, nessas ações, não estão em jogo apenas direitos ou interesses de autores e réus, e sim de indivíduos que pertencem ao grupo lesado, mas que formalmente não foram parte no processo).

As hipóteses de cabimento da ação coletiva foram expandidas significativamente a partir do advento da Constituição Federal, de 1988, o que assegurou ao indivíduo de forma definitiva o direito constitucional ao processo coletivo, haja vista que o art. 129, inciso III, do texto constitucional previu a possibilidade de manejo da ação coletiva supracitada para a proteção “de outros interesses difusos e coletivos”.

O Código de Defesa do Consumidor (CDC), vigente desde 11 de setembro de 1990, trouxe consigo não somente regras que dispusessem especificamente sobre os direitos do consumidor, mas também normas específicas e inovadoras para a tramitação dos processos coletivos.

O CDC foi inovador ao fornecer, de forma professoral e impressionantemente didática, os conceitos de direitos difusos, coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*) e individuais homogêneos, pelo que se buscou, com isso, afastar quaisquer questionamentos quanto ao tema.

Ademais, o diploma consumerista alterou a Lei da Ação Civil Pública, criou um microsistema de tutela coletiva e inovou ao inserir na retromencionada Lei n. 7.437, de 1985, institutos jurídicos até então inéditos, a exemplo do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta às exigências legais (art. 5º, § 6º, LACP) e da possibilidade de litisconsórcio entre os Ministérios Públicos (art. 5º, § 5º, LACP).

Por tudo isso, o Título III do Código de Defesa do Consumidor é considerado pela doutrina um microsistema processual coletivo – ou “ordenamento processual geral” para a tutela coletiva, conforme Gidi (1995, p. 77 e 83) –, pelo que deve ser aplicado, no que for compatível, à Ação Popular (Lei n. 4.717, de 1965), à Ação de Improbidade Administrativa (Lei n. 8.429, de 1992), à Ação Civil Pública (Lei n. 7.347, de 1985) e ao Mandado de Segurança Coletivo. Sobre o tema, Gidi (1995, p. 77) leciona o seguinte:

A parte processual coletiva do CDC fica sendo, a partir da entrada em vigor do Código, o ordenamento processual civil coletivo de caráter geral, devendo ser aplicado a todas as ações coletivas em defesa dos interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos. Seria, por assim dizer, um Código de Processo Civil Coletivo, como ordenamento processual geral.

Mazzei (2006, p. 126), por sua vez, é enfático no sentido de que o microsistema processual coletivo não se limita apenas ao título III do Código de Defesa do Consumidor e à Lei da Ação Civil Pública. De acordo com referido jurista,

A concepção do microsistema jurídico coletivo deve ser ampla, a fim de que o mesmo seja composto não apenas do CDC e da LACP, mas de todos os corpos legislativos inerentes ao direito coletivo, razão pela qual o diploma que compõe o microsistema é apto a nutrir carência regulativa das demais normas, pois, unidas, formam sistema especialíssimo.

Da mesma forma, no âmbito jurisprudencial, o Superior Tribunal de Justiça também aponta nessa mesma direção:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. INDISPONIBILIDADE DE BENS. DEFERIMENTO DE LIMINAR. AGRAVO DE INSTRUMENTO. *FUMUS BONI IURIS* E *PERICULUM IN MORA*. SÚMULA 07/STJ. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 282 E 356/STF. VIOLAÇÃO A DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS. COMPETÊNCIA DO STF. UTILIZAÇÃO DA AÇÃO CIVIL PÚBLICA CONTRA ATO DE IMPROBIDADE. CABIMENTO.

(...)

8. A lei de improbidade administrativa, juntamente com a lei da ação civil pública, da ação popular, do mandado de segurança coletivo, do Código de Defesa do Consumidor e do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Idoso, compõem um microsistema de tutela dos interesses transindividuais e sob esse enfoque interdisciplinar, interpenetram-se e subsidiam-se.

(...)

**(STJ, 2004, *online*)**

Diante disso, Mazzei (2006, p. 125) defende a importância dos demais textos normativos que compõem o microsistema de tutela coletiva, com a aplicação das regras do Código de Defesa do Consumidor no que for útil e pertinente.

Dessarte, é imprescindível que a legislação se mantenha interligada para que se mantenham atualizadas e organizadas as disposições aplicáveis ao processo coletivo.

Ademais, Mazzei (2006, p. 135) doutrina que o Código de Processo Civil só será aplicável quando não houver solução legal nas regulações disponíveis no microsistema coletivo, este formado por um conjunto de diplomas especiais com o

mesmo objetivo. Tal autor conclui seu entendimento expondo que a aplicação do Código de Processo Civil será residual, e não imediatamente subsidiária, uma vez que, em havendo omissão no diploma coletivo especial, o intérprete, antes de buscar uma solução no CPC, deverá procurar resolver a omissão à luz do microsistema coletivo.

Partindo dessa premissa, com a formação do microsistema de processo coletivo, o Código de Processo Civil perdeu o protagonismo na regência procedimental do direito coletivo, de modo que seus princípios e regras passaram a ter caráter residual. As lacunas e os conflitos entre as leis especiais não são mais resolvidos pela prevalência direta dos códigos, mas sempre convergem para a Constituição da República devido à unidade narrativa desta e por ela não trazer antinomias.

Segundo Didier Junior e Zaneti Junior (2010, p. 53), para solucionar um problema de processo coletivo, em uma ação civil pública, por exemplo, o caminho a seguir é:

a) buscar a solução no diploma específico da ACP (Lei Federal nº 7.347/1985). Não sendo localizada esta solução ou sendo ela insatisfatória: b) buscar a solução no Tít. III do CDC (Código Brasileiro de Processos Coletivos). Não existindo solução para o problema: e) buscar nos demais diplomas que tratam sobre processos coletivos identificar a *ratio* do processo coletivo para melhor resolver a questão. Podemos referir, entre muitas hipóteses, a quatro situações passíveis de demonstrar a unidade de tratamento: 1) efeitos em que a apelação é recebida nos processos coletivos (art. 14 da LACP); 2) conceito de direitos coletivos *lato sensu* (direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, art. 82 do CDC); 3) possibilidade de execução por desconto em folha de pagamento (art. 14, § 3º da LAP) 8º; 4) possibilidade de “intervenção móvel” por parte da pessoa jurídica nas demandas coletivas, que, à juízo de seu representante legal e com a finalidade de atender ao interesse público, poderá optar por atuar ao lado do autor, contestar a ação como ré ou não contestar (arts. 6, § 3º da LAP e J 7, § 3º da Lei de improbidade administrativa).

Em tais termos, no âmbito do direito coletivo, o Código de Processo Civil passou a ser uma norma de aplicabilidade residual, devendo ser sempre reduzida sua preponderância sobre o processo coletivo, de modo a se evitar a regência de demandas coletivas com institutos originalmente concebidos para processos individuais.

Por fim, tal posicionamento revela-se bastante interessante, uma vez que o Código de Processo Civil foi concebido e desenvolvido para a tutela dos direitos

individuais, ao passo que o emprego de regras processuais aos direitos coletivos depende de princípios e regras próprias, vale dizer, de normas que disciplinam tais direitos.

#### **4.2 Tutela dos direitos coletivos e a tutela coletiva de direitos**

De acordo com Zavascki (2017, p. 40), pode-se desmembrar o processo coletivo em dois, quais sejam, aquele destinado a proteger os direitos coletivos por natureza, com titularidade transindividual, e também aquele cujo objetivo é resguardar de modo coletivo os direitos individuais agrupados por terem a homogeneidade como característica comum.

Os dois são importantes, mas seus motivos são diferentes. Primeiramente, será demonstrada a importância do processo coletivo quanto à tutela de direitos coletivos (difusos e coletivos em sentido estrito) e, depois, do processo coletivo para tutela coletiva de direitos individuais homogêneos.

A razão do processo coletivo se fundamenta na conformação da insuficiência do atual processo civil brasileiro de proteger os direitos coletivos *lato sensu*, visto que o legislador ordinário, ao conceber o Código de Processo Civil não se atentou à relevância e necessidade de se prever um procedimento para a tutela jurisdicional coletiva, de modo que o Código de Processo Civil foi elaborado sob a plataforma do individualismo, do tecnicismo e da cultura patrimonialista. Isso significa que, conforme a lição de Abreu (2012, p. 25), “muitos dos institutos do direito processual ‘tradicional’ foram concebidos para uma perspectiva individual, daí porque não são aptos à solução dos desafios que se apresentam nos feitos coletivos”.

Para demonstrar que nos tempos modernos os direitos e deveres cuja titularidade ultrapassa o monopólio individual, Cappelletti (1977, p. 135) indaga: “A quem pertence o ar que respiro?”. Para ele, em “nossa época, já tivemos oportunidade de ver, traz prepotentemente ao palco novos interesses ‘difusos’, novos direitos e deveres que, sem serem públicos no senso tradicional da palavra, são, no entanto, coletivos” (CAPPELLETTI, 1977, p. 135).

Ao mesmo tempo em que não existe um único titular individual desse direito, todos os membros, partes da coletividade ou de um determinado grupo, dele são titulares, considerando que a “complexidade da sociedade moderna, com intrincado desenvolvimento das relações econômicas, dá lugar a situações nas quais

determinadas atividades podem trazer prejuízos aos interesses de um grande número de pessoas” (CAPPELLETTI, 1977, p. 130), e conseqüentemente surgem problemas não enfrentados e, portanto, desconhecidos das demandas individuais (LEAL, 1998, p. 33).

Para conseguir entender o porquê do processo coletivo, deve-se compreender que a sociedade muda e evolui em uma velocidade que a legislação não consegue acompanhar. Cappelletti (1977, p. 130) destaca que “as situações de vida, que o Direito deve regular, são tornadas sempre mais complexas”, e a tutela jurisdicional não será mais provocada só para atender demandas de caráter individual, atuando cada vez mais “contra violações de caráter essencialmente coletivo, enquanto envolvem grupos, classes e coletividades” (CAPPELLETTI, 1977, p. 130).

Com as alterações ocorridas no Estado, os direitos transindividuais, indispensáveis à contemporaneidade afloraram, e para Silva (2013, p. 13), veio a necessidade de protegê-los, o que não é possível com os instrumentos até então utilizados pela dogmática jurídica, exigindo-se assim uma nova forma de tutela para atender a esses direitos, diante da dificuldade de designar-lhes um representante natural.

A tutela dos direitos transindividuais tem origem na tradição liberal/individual e alcança toda a coletividade, abrangendo categorias inteiras de indivíduos. Por isso, exige-se uma intervenção ativa e, “contrariamente a um direito excludente, negativo e repressivo, com feição liberal, tem-se um direito comunitário, positivo, promocional, de cunho transformador” (SILVA, 2013, p. 197-198).

Os direitos coletivos ganharam previsão e proteção no decorrer das transformações vivenciadas pela sociedade, especialmente, na Constituição Federal, que, por exemplo, traz a defesa em Juízo dos afiliados a entidade associativa (art. 5º, XXI, CRFB); a apreciação de lesão ou ameaça a direito, seja ele individual ou coletivo (art. 5º, XXXV, CRFB); o mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, CRFB); a defesa de direitos e interesses coletivos ou individuais pelo sindicato (art. 8º, III, CRFB).

Os direitos coletivos preceituados na Constituição Federal não podem ser considerados taxativos, uma vez que o constituinte não é capaz de prever todos os direitos, liberdades e garantias fundamentais; mesmo porque os perigos aos direitos e às liberdades modificam-se com o tempo. Portanto, direitos não positivados podem

ganhar *status* constitucional, desde que sejam fruto de uma interpretação constitucional e encontrem equivalência no texto constitucional.

Sarlet (2010, p. 83) acredita que a Constituição Federal está em “permanente processo de aquisição de novos direitos fundamentais”.

Por sua vez, em voto prolatado no julgamento do recurso extraordinário n. 163.231/SP, o Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello assim ponderou:

A cada momento, e em função de novas exigências impostas pela sociedade moderna e pós-industrial, evidenciam-se novos valores, pertencentes a todo o grupo social, cuja tutela se revela necessária e inafastável. (STF, 1997, *online*).

O objetivo principal da proteção dos direitos coletivos é salvaguardar direitos com *status* constitucional, como os do consumidor, do meio ambiente ecologicamente equilibrado, bens e direitos de valor turístico, paisagístico, artístico, histórico, estético etc.

O perfil dos direitos assume novos contornos, como, a título de exemplo, a função social do direito de propriedade, o que resulta na ampliação do rol dos direitos e no reconhecimento de direitos coletivos, que, conforme lecionam Marinoni e Arenhart (2013a, p. 737), são “tratados como direitos de terceira geração, os quais são ditos de solidariedade e caracterizados por sua ‘transindividualidade’, pertencendo não mais apenas ao indivíduo, considerado como tal, mas sim a toda a coletividade”.

O acesso à Justiça passou a ganhar mais atenção à medida em que se implementaram as demandas coletivas, pelo que é possível afirmar que ele foi ampliado a partir da premissa de que, por meio das demandas coletivas, todos os membros, grupos ou classes ganharam proteção jurisdicional, ainda que não participassem diretamente da relação processual.

O objetivo de poder servir “para garantir a importância política de determinadas causas, relacionadas, dentre outras, com os direitos civis, minorias e meio ambiente” (MENDES, 2010, p. 30), também entra no aspecto do acesso à Justiça e contribui para a importância do processo coletivo.

Os interesses metaindividuais transcendem a esfera subjetiva, sendo que ninguém é titular exclusivo desses interesses, sejam pessoas ou instituições. Para o

Ministro do Supremo Tribunal Federal Celso de Mello, “a complexidade desses múltiplos interesses não permite que sejam discriminados e identificados na lei. Os interesses difusos e coletivos não comportam rol exaustivo” (STF, 1997, *online*), devido às constantes mudanças e exigências de uma nova sociedade.

Desse modo, na visão de Cappelletti (1977, p. 135), superar um modelo processual de iniciativa meramente monopolística e “centralizado nas mãos de um único sujeito, a quem o direito subjetivo ‘pertence’”, é um desafio para a atualidade, visto que o mesmo “se revela impotente diante de direitos que pertencem, ao mesmo tempo, a todos e a ninguém” (CAPELLETTI, 1977, p. 135).

O processo coletivo se destaca pela redução das demandas em massa, advindas de processos repetitivos; no beneficiamento da fiscalização e da participação da sociedade; na ampliação do acesso à justiça; e na economia aos cofres públicos, pois, o processo judicial gera despesas.

Conforme Nabais (2007, p. 176), os direitos

Não são autorrealizáveis nem podem ser realisticamente protegidos num Estado falido ou incapacitado, implicam a cooperação social e a responsabilidade individual. Os direitos são, portanto, liberdades privadas com custos públicos.

Daí que se fala no lado oculto dos direitos, pois, conforme Nabais (2007, p. 193), “os deveres e os custos dos direitos que outra coisa não são senão a responsabilidade comunitária que os indivíduos assumem ao integrar uma comunidade organizada no Estado”.

É imprescindível uma correta interpretação dos deveres fundamentais e do custo dos direitos, para que não se excluam os conceitos de liberdade e solidariedade. A propósito, de acordo com Tassinari (2013, p. 148),

Com a grande judicialização de direitos sociais e a conseqüente coação feita pelo Judiciário aos demais poderes, pode ocorrer um retrocesso nas políticas públicas, pois o atendimento de demandas pessoais utiliza dinheiro do orçamento público.

Desse modo, conforme Novais (2010, p. 25), “após a consagração dos direitos sociais na Constituição, a argumentação política redundava frequentemente na simplificação do ‘quanto mais melhor’”.

Assim, sempre que tem um titular de um direito social, é possível demandar judicialmente para que o Estado garanta esse direito, outorgando ao juiz o atributo de “efetivador”.

A tutela coletiva de direitos resulta em economia aos cofres públicos, uma vez que, diminui os custos com materiais, com o funcionalismo público e com o tempo da prestação jurisdicional, além de reduzir consideravelmente a sobrecarga do Poder Judiciário, “na medida que deixa de enfrentar inúmeras ações sobre a mesma controvérsia” (ABREU, 2012, p. 32).

Sobre os motivos do processo coletivo, o ministro do Superior Tribunal de Justiça Ruy Rosado de Aguiar, em voto-conduto prolatado no julgamento do recurso especial n. 235.422/SP, ponderou que

É preciso enfatizar a importância da ação coletiva como instrumento útil para solver judicialmente questões que atingem um número infindo de pessoas, a todas lesando em pequenas quantidades, razão pela qual dificilmente serão propostas ações individuais para combater a lesão. (STJ, 2000, *online*).

Nota-se, portanto, que o caráter coletivo das ações é essencial para a concretização do almejado acesso à Justiça.

Para o ministro ora citado, se forem propostas demandas individuais, essas “apenas concorrerão para o aumento insuperável das demandas, a demorar ainda mais a prolação jurisdicional e concorrer para a negação da justiça pela lentidão, de que tanto reclama a sociedade”. Trata-se da efetividade da prestação judicial, conforme o art. 83 do CDC, que garante serem admissíveis todas as espécies de ações aptas a efetivar a tutela dos direitos e interesses resguardados por referido diploma normativo.

A ação coletiva é entendida como a via apropriada para tais hipóteses, devendo ser acolhida quando estiverem presentes os pressupostos da lei ao ser proposta, rompendo os entraves da ação individual, visto que se pretendeu inserir um instrumento realmente eficaz em nosso ordenamento jurídico.

O ajuizamento de uma ação individual para a reparação dos danos acaba sendo inibida quando ocorrem lesões resultantes de conflitos de massa, pertencentes à tutela coletiva de direitos, ao serem individualizadas são economicamente irrelevantes, “demonstrando, assim, a fragilidade e as deficiências em relação ao acesso à Justiça” (MENDES, 2010, p. 28). Porém, quando essas

lesões individuais são “consideradas globalmente, possuem geralmente enorme relevância social e econômica” o que “estimula a repetição e perpetuação de práticas ilegais e abusivas” (MENDES, 2010, p. 28).

A produção em massa e, portanto, a massificação do consumo ocorreu com a Revolução Industrial, que começou na Inglaterra na segunda metade do século XVIII e posteriormente foi expandida para outros países, o que levou a população do campo para as cidades e permitiu o surgimento de grandes centros urbanos.

Para Lenza (2008, p. 38), com a Revolução Industrial “deu-se, então, uma extraordinária alteração na estrutura da sociedade, fazendo aparecer a figura da massa e, em seu bojo, os inevitáveis conflitos de massa”.

É possível reduzir consideravelmente o elevado custo gerado pelo grande número de ações individuais propostas, com a consequente proteção coletiva dos direitos individuais homogêneos, o que consequentemente conferiria mais racionalidade ao trabalho desenvolvido pelo Poder Judiciário e evitaria a superveniência de decisões contraditórias sobre o mesmo assunto. Além disso, conforme Marinoni e Arenhart (2013a, p. 740) permitiria a superação “(...) dos problemas de ordem cultural e psicológica que impedem o acesso à justiça e neutraliza as vantagens dos litigantes habituais e dos litigantes mais fortes”.

O processo civil coletivo converge a promover maior discussão e participação democrática da população, surgindo uma democracia através do Poder Judiciário, notando a dupla face da democracia, tanto a representativa como a participativa (THAMAY, 2013, *online*).

Um fator que dificulta o acesso à Justiça quando se trata de lesão aos direitos coletivamente tutelados é o desequilíbrio entre as partes. Para Mendes (2010, p. 29), geralmente o causador do dano possui mais recursos, o que o deixa mais preparado para uma possível ação judicial, principalmente, quando o lesado não tem recursos para arcar com a sua defesa. Desta forma, a ação coletiva proporcionaria maior igualdade para a disputa pela legitimidade ativa extraordinária e também pela junção de pequenas lesões patrimoniais que, somadas, alcançam um valor econômico mais relevante (Mendes, 2010, p. 29).

O processo coletivo ainda pode reduzir o desequilíbrio entre o causador do dano e quem sofreu a lesão, em casos de desastres naturais de grandes proporções, como, por exemplo, o caso do rompimento das barragens de rejeitos de minérios, ocorrido em 5 de novembro de 2015 em Mariana, Minas Gerais, o que

demonstra que o equilíbrio proporcionado pelo processo coletivo não é peculiar aos direitos da massa, os chamados individuais homogêneos.

Mendes (2010, p. 14) destaca que o processo coletivo possui quatro principais objetivos, ao estudá-lo à luz dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos: a) a ampliação ao acesso à justiça, tutelando direitos difusos e coletivos, assim como os individuais homogêneos de pequena monta; b) a economia judicial e processual, com o ajuizamento de uma só ação coletiva para tratar de interesses pertinentes a milhares de lesados; c) traz maior segurança jurídica, quando a reunião das ações em uma coletiva evita decisões conflitantes; e d) equilibra as partes no processo, principalmente quando o causador do dano detém grande conhecimento e poderio técnico, econômico e científico. Nos dois primeiros pontos da primeira situação, a tutela é de direitos coletivos e, nas demais, a tutela é coletiva de direitos.

Ademais, Mendes (2010, p. 24) define a ação coletiva como “o direito apto a ser legítima e autonomamente exercido por pessoas naturais, jurídicas ou formais, conforme previsão legal, de modo extraordinário”, cuja finalidade é exigir a prestação jurisdicional para “tutelar interesses coletivos, assim entendidos os difusos, os coletivos em sentido estrito e os individuais homogêneos” (MENDES, 2010, p. 24). Note-se que no conceito supracitado há uma convergência entre a tutela dos direitos coletivos e a tutela coletiva de direitos.

Sobre a importância do processo coletivo, Gajardoni (2012, p. 9) colabora na construção de uma resposta para os seus motivos a partir de três situações, sendo que a primeira abrange a tutela dos direitos coletivos transindividuais, como a proteção do meio ambiente, enquanto a segunda e a terceira tratam de direitos individuais coletivamente protegidos, que assim o são por não terem relevância econômica na visão individual e por tutelarem por meio de um único processo as demandas repetitivas.

Pode ocorrer um problema de imobilização social, ocorrida do fato de todos serem titulares dos direitos e aguardarem que alguém defenda o direito coletivo, no caso da primeira situação destacada. Então, o processo coletivo é imprescindível para a defesa da coletividade por meio de um legitimado extraordinário, já que as ações individuais não atingem todos os prejudicados no caso de um desastre de grande proporção.

A segunda situação considera a dimensão do dano, que, no âmbito individual, pode ser mínimo, mas ganha forma com a lesão de milhares, não o sendo na perspectiva coletiva, havendo importância social para a tutela coletiva.

Na terceira situação, é observado que a tutela coletiva de demandas recorrentes facilita o acesso à Justiça, visto que uma só ação substituirá várias ações individuais, melhorando a efetividade da prestação jurisdicional e contribuindo para a economia processual, além de evitar decisões contraditórias entre sobre a mesma matéria.

Debatendo em uma única ação coletiva direitos individuais atrelados pela sua homogeneidade, a finalidade é tratar “molecularmente os conflitos de interesses coletivos, em contraposição à técnica tradicional de solução atomizada” (GRINOVER, 2007, p. 828).

Desse modo, é atribuído mais peso político às demandas coletivas, o que permite a melhor resolução dos conflitos coletivos, evita a superveniência de decisões conflitantes e reduz sobremaneira a carga de demandas individuais do Poder Judiciário. Assim, a tutela coletiva de direitos apresenta-se como uma importante ferramenta para se evitar a profusão de inúmeras demandas judiciais.

Solucionar conflitos por meio de demandas coletivas melhora o acesso à Justiça, reduz os custos e rompe obstáculos socioculturais, na mesma medida em que impede a sua “banalização que decorre de sua fragmentação”, impondo-se, assim, um “peso político mais adequado às ações destinadas à solução desses conflitos coletivos” (WATANABE, 2007, p. 797).

O verdadeiro acesso à Justiça não é garantido por meio de repetidas demandas individuais, isto na verdade, é uma denegação da justiça, ao reproduzir “contradição prática de julgados que se traduzem em um inadmissível tratamento discriminatório” (WATANABE, 2007, p. 797).

Entretanto, para garantir os interesses sociais, que não são nem públicos e nem privados, mas comuns a um grupo de pessoas, surgiu a necessidade de encontrar um método alternativo aos processos individuais de proteger os direitos, pois, mesmo que a ação individual ainda seja o cerne do ordenamento jurídico brasileiro, o processo coletivo está cada vez mais tomando terreno na consecução das finalidades do processo no sistema jurídico (ABREU, 2012, p. 17).

Houve uma renovação “de um modelo processual individualista a um modelo social, de esquemas abstratos a esquemas concretos, do plano estático ao plano

dinâmico, o processo transformou-se de individual em coletivo”, segundo Watanabe (2007, p. 794).

O processo coletivo é instrumento importante para que se alcance a justiça, na medida em que “quando o processo é colocado na perspectiva coletiva, a ‘justiça individual’ tende a dar lugar à ‘justiça social’, pois o indivíduo também passa a ser visto conquanto integrante de uma coletividade” (ABREU, 2012, p. 39). Segundo Tesheiner (2012, p. 78), há quem diga que em breve, a existência de uma ação coletiva ocasionará negação do acesso individual ao Poder Judiciário.

De acordo com Baptista da Silva (2006, p. 319), as ações coletivas podem incitar o sistema processual,

Superando a concepção da ação processual como expressão de um conflito individual, abrem um campo extraordinariamente significativo para o exercício político da solidariedade, permitindo uma visão comunitária do Direito.

Então, “a resolução dos conflitos coletivos reclama a negação dos postulados do modelo liberal/individualista” (SILVA, 2013, p. 197-198).

Venturi (2012, p. 2.475) questiona sobre quem precisa da proteção jurisdicional coletiva. O autor destaca que a tutela jurisdicional individual é insuficiente para atender o acesso à Justiça na sociedade globalizada do século XXI, alicerçada na valorização da solidariedade (art. 3º, I, CRFB), do coletivo (Título II, CRFB, que disciplina a proteção dos direitos individuais e coletivos) e da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CRFB), sendo que tais valores só poderão ser afirmados por meio de uma melhor compreensão e utilização do processo coletivo.

Por fim, Venturi (2012, p. 2.476) destaca que a concretização da cidadania e democracia, em qualquer país, passa pela adoção de um “eficiente sistema de processos coletivos”.

#### **4.3 Aspectos das *class actions* no direito norte-americano**

A *class action* no direito norte-americano é um procedimento em que um sujeito individualmente ou um pequeno grupo de pessoas passa a representar um grupo maior ou classe de pessoas, compartilhando, entre si, um interesse comum (FRIEDENTHAL, 1985 *apud* BUENO, 1996, p. 98).

O cabimento da *class action* está adstrito às hipóteses em que não é possível a reunião de todos aqueles que poderiam ser parte em um mesmo processo, devido à impossibilidade de reunião de um grande número de pessoas ou porque essa reunião, em um só processo, causaria dificuldades quanto à jurisdição e à competência.

Conforme Kubinszky *apud* Daudt (2014, *online*), em 1966 foi aprovada a *Rule 23 do Federal Rules of Civil Procedure*, que fixa pressupostos processuais e condições da ação para a admissibilidade e prosseguimento das *class actions*, sendo que tais ações também são disciplinadas nas leis próprias de cada Estado americano.

Para Gidi (2007), as *class actions* têm por propósito a economia processual, a busca pelo acesso à Justiça e a aplicação voluntária do direito material.

Ademais, a *Rule 23, b*, prevê três hipóteses de cabimento de *class action*. De acordo com Barroso (2007, p. 49-50), a primeira hipótese de cabimento de *class action* tem lugar quando a propositura de ações individuais pode gerar o risco de decisões contraditórias ou prejudicar os interesses de outros indivíduos da classe. Já o segundo tipo ocorre quando a decisão judicial será uma *injuction* ou um *declaratory relief*, de modo que a *class action* é utilizada nas situações em que alguém age ou deixa de agir adequadamente em relação à classe, gerando uma obrigação de fazer, ou de não fazer (casos que envolvem os *civil rights*, que buscam inibir discriminação racial, religiosa, sexual, poluição ambiental etc.). Por fim, ainda de acordo com Barroso (2007, p. 51), a última hipótese é a de *class action for damage*, que consiste em demandas de natureza indenizatória.

Além das hipóteses mencionadas, Daudt (2014, *online*) discorre sobre requisitos traçados pela *Rule 23* para o cabimento das *class actions*:

- (1) haver uma classe; (2) o candidato a representante da classe ser membro dela; (3) a classe ser tão numerosa que a reunião de todos os membros (ainda que por meio de litisconsórcio) seja impraticável; (4) haver questões de fato ou de direito comuns a todos os membros da classe representada; (5) os pedidos ou defesas dos litigantes serem idênticos aos pedidos ou defesas da própria classe; (6) estar configurada a representatividade adequada, ou seja, o autor deve ser capaz de defender adequadamente os interesses dos membros da classe que estejam ausentes no processo; e, finalmente, (7) estar configurada alguma das hipóteses contidas nas alíneas (b)(1), (b)(2) ou (b)(3).

Para ser considerada coletiva, a ação deverá ser analisada pelo juiz da causa, a pedido do autor, do réu ou *ex officio*. Ela é proposta de forma individual, porém há requerimento ao juiz para que considere referida demanda como coletiva, sendo que a decisão de aceitá-la, ainda que parcialmente, é chamada *certification*, quando são analisados os requisitos legais (condições da ação) e a jurisprudência. Tal certificação pode ser revogada a qualquer tempo, e assim como uma ação individual pode ser promovida à categoria de coletiva, é possível que uma ação coletiva nunca seja certificada, prosseguindo como individual (GIDI, 2007, p. 193).

No tocante aos efeitos da coisa julgada, no direito americano há, em determinadas situações, a opção pelo direito de autoexclusão (*right to opt-out*), de modo que nos casos de *class action* o entendimento doutrinário amplamente majoritário é o de que não há possibilidade do *opt-out* (BUENO, 1996, p 102). Tais efeitos estão diretamente ligados à adequada representação, tendo em vista muitas decisões não vinculam determinadas partes quando estas não estão devida e regularmente representadas.

Por seu turno, de acordo com Daudt (2014, *online*), no sistema brasileiro as ações coletivas farão coisa julgada:

- a) *erga omnes*, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com idêntico fundamento valendo-se de nova prova, em se tratando de direitos difusos (inciso I do parágrafo único do art. 81 do CDC);
- b) *ultra partes*, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, em se tratando de direitos coletivos (inciso II do parágrafo único do art. 81);
- c) *erga omnes*, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, em se tratando de direitos individuais homogêneos (inciso III do parágrafo único do art. 81).

No sistema americano, uma vez observado o devido processo legal (representação adequada, notificação dos membros ausentes, garantindo-lhes o direito de intervir no processo, bem como o exercício de autoexclusão, se assim optarem) a coisa julgada produz efeitos *erga omnes*, independentemente de seu resultado, de modo que a decisão judicial repercute sobre todos os membros da classe, exceto quem optou pela exclusão (DAUDT, 2014, *online*).

É difícil traçar um comparativo entre as ações coletivas brasileiras e as *class actions* americanas, haja vista que no Brasil é adotado o sistema *Civil Law*, ao passo

que os Estados Unidos seguem o sistema judicial *Common Law*. Entretanto, há semelhanças pontuais entre ambos os tipos de demandas coletivas.

Conforme já mencionado, no direito brasileiro a tutela coletiva é dividida em direitos difusos, coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*) e individuais homogêneos, sendo que os direitos individuais homogêneos se originaram da *class action for damages*.

Grinover *apud* Milaré (2001, p. 88) destaca a prevalência das questões comuns sobre as individuais, sendo este o critério principal de admissibilidade tanto no sistema da *class action for damages* norte-americana quanto nas ações coletivas brasileiras, que só admite a tutela coletiva dos direitos individuais se estes forem homogêneos.

Verbic (2012, p. 152) entende que não há diferenças relevantes entre os sistemas americano e brasileiro, razão pela qual, no tocante às ações coletivas brasileiras, é possível o reconhecimento de sentenças coletivas americanas no ordenamento jurídico brasileiro.

De acordo com Zavascki (2017, p. 39), o nosso sistema utiliza como critério norteador a natureza do direito material lesado ou ameaçado, ao passo que o sistema processual coletivo americano leva em conta a natureza da ação condenatória, declaratória ou mandamental.

No direito norte-americano, as intimações são pessoais, sendo que, de acordo com Gidi (2007, p. 215), a notificação geralmente ocorre já na fase inicial do processo, logo após a certificação da *class action*, para informar os membros ausentes quanto à propositura e certificação da demanda coletiva, conferindo-lhes a oportunidade de comparecimento em Juízo e de intervenção na *class action* ou, caso queiram, de requerimento de sua autoexclusão do grupo.

O art. 100, parágrafo único, do Código de Defesa do Consumidor<sup>7</sup> dispõe sobre o fundo de defesa dos direitos difusos, o que foi inspirado no direito norte-americano, que prevê o *fluid recovery*, ainda que haja entre ambos algumas diferenças pontuais.

---

<sup>7</sup> Art. 100. Decorrido o prazo de um ano sem habilitação de interessados em número compatível com a gravidade do dano, poderão os legitimados do art. 82 promover a liquidação e execução da indenização devida.  
Parágrafo único. O produto da indenização devida reverterá para o fundo criado pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Quanto à legitimidade ativa, a ação civil pública pode ser ajuizada por qualquer dos legitimados ativos elencados no art. 5º da Lei n. 7.347, de 1985, c/c art. 82 do Código de Defesa do Consumidor. Assim, referida demanda coletiva deve ser proposta tanto por pessoas jurídicas de direito público (como o Ministério Público, a Defensoria Pública etc.) como por pessoas jurídicas de direito privado (associações). Já a *class action* pode ser ajuizada somente por um indivíduo ou por um grupo de indivíduos devidamente representados.

Ainda de acordo com Daudt (2014, *online*), o rol de legitimados ativos para o ajuizamento das *class actions* alcança todo aquele tiver violado o seu direito (*private attorney general litigation*).

Por fim, é certo que o processo coletivo americano não pode ser adotado integralmente no âmbito do direito brasileiro, tendo em vista que, apesar das semelhanças pontuais, são substanciais as diferenças entre o sistema de *civil law* brasileiro e o de *common law* americano. Assim, diante da incompatibilidade entre ambos os sistemas judiciais, não é possível aplicar no sistema processual brasileiro de tutela coletiva institutos previstos no direito americano.

De qualquer forma, é enriquecedora e contribui para melhor compreensão da matéria a comparação entre as *class actions* americanas e as ações coletivas brasileiras.

#### **4.4 Importância do processo coletivo como instrumento para a concretização do direito fundamental de acesso à Justiça coletiva**

O processo coletivo tem o desiderato de tutelar os direitos fundamentais e humanos (materiais) que transcendem a mera individualidade e que, em decorrência disso, alcançam a coletividade como um todo. São os chamados “direitos transindividuais, supraindividuais ou metaindividuais” (direitos ou interesses coletivos *lato sensu*), que, na evolução histórica dos direitos humanos, encontram adequação no que se convencionou chamar de segunda (direitos sociais, trabalhistas, econômicos e culturais) e terceira dimensão/geração (direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado etc.) (ANDRADE, MASSON e ANDRADE, 2017, p. 17).

O Estado democrático de Direito tem como característica a positivação dos direitos humanos no texto constitucional.

O constituinte fez questão de qualificar a Constituição da República Federativa do Brasil como democrática de Direito, conforme se depreende de seu art. 1º, ao passo que no art. 3º há a concretização formal da democracia e a individuação dos objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil. A Constituição da República trouxe consigo, ainda, os ideais de poder que emana do povo e deve ser para o próprio povo, donde se extrai o ideal de democracia participativa. A propósito, conforme Mancuso (2014, p. 304-305),

[...] há de entender-se que a participação direta da população não se confina ao voto popular para eleição de governantes e parlamentares, aos projetos de iniciativa popular, ao plebiscito e às audiências públicas, senão que tal participação se faz também por meio do processo, visto como fator de inclusão social, na medida em que recepciona e encaminha ao Judiciário – ou aos meios alternativos, auto e heterocompositivos – os reclamos, anseios e pretensões da coletividade, os quais, sem essas formas de expressão continuariam a fomentar a chamada litigiosidade contida, ao intento da coletividade. Portanto, o fato de muitos países, como o nosso, os juízes não serem eleitos, não serve como argumento ou premissa para dispensa-los de dar o seu quinhão para a boa gestão da coisa pública e preservação do interesse geral, mediante os processos em que são chamados a atuar.

O ponto de partida é o acesso à Justiça baseado no ideal de democracia, conforme no preâmbulo da Constituição da República Federativa do Brasil.

É curial enfatizar que, por diversos motivos e visto sobre diversas óticas, o processo coletivo contribui significativamente para o efetivo acesso à Justiça de determinados grupos ou mesmo de toda a coletividade. Perfilhando essa mesma linha de raciocínio, Marques (2007, p. 67) destaca alguns dos incontáveis benefícios do processo coletivo:

[...] economia de tempo, esforços e despesas para os beneficiários da ação; impossibilita a ocorrência de decisões judiciais conflitantes, que tanto denigrem a imagem do Judiciário perante a sociedade. Numa única ação podem ser agrupados e satisfeitos uma gama enorme de direitos e interesses; permite o desenvolvimento de processos mais consistentes e melhor instruídos, favorecendo a prolação de decisões de qualidade superior; diminui o grave problema das ações repetitivas, auxiliando na desobstrução do Judiciário; elimina as barreiras psicológicas, técnicas e educacionais que dificultam o acesso à justiça por parte da população considerada vulnerável e, entre outras vantagens, otimiza a distribuição igualitária da justiça, democratizando o seu acesso.

Nesse mesmo sentido, Didier Junior e Zaneti Junior (2010, p. 35) afirmam que as ações coletivas têm grande importância sob as perspectivas política e social. Na

primeira situação, porque, em linhas gerais, prestigia o princípio do acesso à Justiça; na segunda hipótese, porque contribui para a economia processual, em razão do ajuizamento de uma única ação em favor de um grupo, ao invés da propositura de incontáveis demandas individuais com objeto idêntico. Assim discorrem os autores:

A constitucionalização dos direitos e os movimentos pelos direitos humanos e pela efetividade dos direitos fundamentais (como direitos humanos constitucionalizados), partindo dos primeiros documentos internacionais resultantes do fim da II Guerra Mundial, levaram o Direito a um novo patamar pós-positivista e principiológico, exigindo uma nova postura da sociedade em relação aos direitos. A visão dos destinatários das normas jurídicas e do aparelho judicial e não apenas dos órgãos produtores do direito passa a ingressar no cenário. Para tutelar efetivamente os “consumidores” do direito, as demandas individuais não faziam mais frente à nova realidade complexa da sociedade.

É relevante pontuar que as ações coletivas, em razão de terem como propósito a tutela de direitos metaindividuais, têm por principal característica a concretização do acesso efetivo à prestação jurisdicional de determinados segmentos ou mesmo de toda a sociedade, em especial de pessoas “hipossuficientes”, assim compreendidas tanto no aspecto econômico quanto no intelectual, isto é, aquelas que são carentes de informação. De acordo com Grinover (1998, p. 116-117), o jurista italiano Mauro Cappelletti define os hipossuficientes como “carentes organizacionais”. Veja-se:

São carentes organizacionais as pessoas que apresentam uma particular vulnerabilidade em face das relações sócio-jurídicas existentes na sociedade contemporânea. Assim, por exemplo, o consumidor no plano das relações de consumo; o usuário de serviços públicos; os que se submetem necessariamente a uma série de contratos de adesão; os pequenos investidores do mercado imobiliário; os segurados na Previdência Social; o titular de pequenos conflitos de interesses, que via de regra se transforma em um litigante meramente eventual. Todos aqueles, enfim, que no intenso quadro de complexas interações sociais hoje reinante, são isoladamente frágeis perante adversários poderosos do ponto de vista econômico, social, cultural ou organizativo, merecendo, por isso mesmo, maior atenção com relação a seu acesso à ordem jurídica justa e à participação por intermédio do processo.

Apesar de no ordenamento jurídico brasileiro haver leis esparsas que preveem instrumentos jurídicos e processuais a serem manejados para a defesa de direitos transindividuais (ações coletivas), não há um diploma legal que regulamente a tramitação de referidas ações desde o ajuizamento até a sentença e,

posteriormente, à satisfação do direito material (execução/cumprimento de sentença).

Não há no ordenamento jurídico brasileiro um “código de processo coletivo”, razão pela qual as ações coletivas – salvo o mandado de segurança coletivo – tramitam em conformidade com o disposto no Código de Processo Civil (antes, pela Lei n. 5.869, de 1973; hoje, pela Lei n. 13.105, de 2015).

Há de se garantir o princípio da efetividade (art. 37, *caput*, CRFB) como forma de se assegurar uma razoável duração do processo por parte do Estado (art. 5º, LXXVIII, CRFB). É certo que o texto constitucional não resguarda apenas a garantia do processo, mas também que a tutela jurisdicional a ser prestada seja adequada, tempestiva e efetiva. Sobre o tema, Barroso (2003, p. 88) leciona que

A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.

O conjunto de normas que conduz o procedimento constitui técnica processual. Entretanto, a importância da técnica processual deve ser redimensionada, considerando-se a natureza instrumental do processo (BONAVIDES, 2006, p. 87).

Marinoni (2013, p. 99) entende que as legislações modernas devem construir procedimentos que tutelem, de forma efetiva, adequada e tempestiva, os direitos materiais e subjetivos. O ideal é que existam tutelas que, atuando internamente no procedimento, permitam uma racional distribuição do tempo do processo.

Portanto, não é suficiente a mera normatização dos direitos e garantias fundamentais, nem considerar cidadã, social e democrática a Constituição, se no campo da efetividade não há aplicabilidade dos direitos previstos e assegurados pelo constituinte.

No âmbito da efetividade da norma, principalmente no que diz respeito ao acesso e à garantia dos direitos fundamentais, observa-se que o sistema de prestação jurisdicional trilhou um longo caminho, geralmente pautado pela resolução individual de conflitos, sendo a decisão sempre limitada às partes litigantes.

O processo civil limitava-se à resolução de conflito entre duas partes, não havendo espaço para a tutela coletiva, prejudicando a reparação dos danos eventualmente causados.

Nesse compasso, a ideia de participação popular transcende o direito ao voto, entre outras situações em que o povo participa da tomada de decisões em favor da coletividade, fundamentadas em direitos e garantias fundamentais consagrados a possibilitar a participação do povo no processo coletivo e de forma coletiva.

Mancuso (2014, p. 325) discorre sobre a jurisdição coletiva:

[...] apresenta-se, antes de mais nada, como um modelo de ser do braço judiciário do Estado, voltada a dirimir conflitos de largo espectro, em grande parte motivados ou pela inação/incompetência das instâncias administrativas que deveriam tê-los satisfatoriamente dirimido, ou pela oferta irregular/insuficiente das medidas e programas implementados.

A questão recai sobre a própria celeridade do processo, tendo em vista que não basta que o Poder Judiciário esteja à disposição do cidadão, ele tem de promover a prestação jurisdicional de forma ágil, célere e justa para que o processo dure somente o tempo que efetivamente deve durar, sem elastecimento desnecessário.

A garantia do direito humano e fundamental de acesso à Justiça coletiva se dá pela celeridade, de modo que a tutela jurisdicional coletiva tenha efetividade no cumprimento dos direitos e garantias fundamentais, com a concretização do direito reconhecido pelo Poder Judiciário.

A prestação jurisdicional deve se desvincular dos padrões antiquados e burocráticos individualistas, além de garantir ao titular do interesse coletivo a duração razoável do processo, garantido assim o direito ao acesso à justiça e à busca dos próprios direitos fundamentais humanos.

Zavascki (2017, p. 25) preceitua que dentre os países de *civil law*, foi o legislador brasileiro quem protagonizou de forma mais profunda e detalhada a revolução mencionada por Cappelletti e Garth na criação de instrumentos de tutela coletiva.

Marinoni (2004, *online*) ensina que o direito à tutela jurisdicional de forma efetiva exige adequada técnica processual, apta a viabilizar a participação e a própria resposta jurisdicional:

Note-se em primeiro lugar, que o direito à tutela jurisdicional efetiva tem relação com a possibilidade de participação, e por isso pressupõe um direito à participação (o *Teilhaberecht* dos alemães). Nessa linha, a necessidade de participação fez Canotilho relacionar o procedimento coletivo como o direito a um procedimento justo. Trata-se do procedimento coletivo como direito a um procedimento capaz de conferir a possibilidade de participação para a proteção dos direitos fundamentais e para a reivindicação dos direitos sociais.

O mesmo autor leciona que essa participação deve ser realizada por meio de um procedimento idôneo e adequado à proteção de direitos, uma vez que o direito à proteção não exige somente normas de conteúdo material, mas também normas processuais (Marinoni, 2004, *online*). De acordo com referido processualista,

Isso quer dizer que o direito à proteção dos direitos fundamentais tem como corolário o direito à pré-ordenação das técnicas adequadas à efetividade da tutela jurisdicional, as quais não são mais do que respostas do Estado ao seu dever de proteção.

Porém, o direito à tutela jurisdicional não só requer a consideração dos direitos de participação e de edição de técnicas processuais adequadas, como se dirige à obtenção de uma prestação do juiz. Essa prestação do juiz, assim como a lei, também pode significar, em alguns casos, concretização do dever de proteção do Estado em face dos direitos fundamentais. A diferença é que a lei é resposta abstrata do legislador, ao passo que a decisão é resposta do juiz diante do caso concreto. Ou seja, há direito, devido pelo Estado-legislador, à edição de normas de direito material de proteção, assim como de normas de direito instituidoras de técnicas processuais capazes de propiciar efetiva proteção. Mas o Estado-Juiz também possui dever de proteção, que realiza no momento em que profere a sua decisão a respeito dos direitos fundamentais.

Vários desafios são encontrados no caminho da efetividade da tutela coletiva. Para Bedaque (2010, p. 17), alguns aspectos da ciência processual precisam ser mais bem desenvolvidos. A respeito do tema, Mancuso (2014, p. 346) destaca que,

Em nossos dias não basta ao Judiciário apresentar-se como um Poder (dimensão estática, ligada à soberania – independência), tampouco pode ele considerar cumprido e acabado seu ofício não só pelo fato de ter publicado a decisão de mérito (conforme dispunha a precedente dicção do art. 463 do CPC, em boa hora suprimida pela Lei 11.232/2005), mas sua legitimidade deve ser buscada alhures, no plano da eficiência da atuação, como, de resto, se passa com os órgãos públicos em geral, nos termos do art. 37, *caput*, da CF e do art. 22 e parágrafo único da Lei 8.078/1990. Dito de outro modo, justifica-se a *função* judicial não por ser uma emanção de poder estatal, mas se e na medida a oferta de uma resposta de qualidade, revestida de seis atributos: *justa, jurídica, econômica, tempestiva, razoavelmente previsível, e idônea a assegurar a efetiva fruição do direito, valor ou bem da vida reconhecidos no julgado.*

(sublinhado no original)

O mesmo autor (MANCUSO, 2014, p. 347) segue ponderando,

Para que a justiça possa bem desempenhar sua função, em face de uma sociedade massificada e competitiva, oprimida num mundo globalizado, torna-se imprescindível que os operadores do Direito se predisponham a uma releitura, contextualizada, do trinômio ação/processo/jurisdição, cujo significado se altera profundamente quando aplicado fora e além do contexto restrito dos conflitos intersubjetivos, próprios da jurisdição singular, passando a instrumentar os megaconflitos intersubjetivos que hoje se expandem pela sociedade civil.

Portanto, a mera edição de uma norma, a criação de meios que tutelem o direito material no âmbito processual e a definição de legitimados e colegitimados não são suficientes se não há efetividade da tutela jurisdicional coletiva. Dar tutela é outorgar proteção (MARINONI, 2013, p. 116).

Diante desse cenário, conclui-se que a tutela coletiva possui enorme relevância social, de modo que a ela deve ser conferida máxima prioridade pelo Poder Judiciário.

#### **4.5 Política de priorização do julgamento das ações coletivas e as metas nacionais estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça**

A necessidade de priorização do julgamento das ações coletivas chamou a atenção do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão do Poder Judiciário nacional criado por meio da Emenda Constitucional (EC) n. 45, de 2004, e efetivamente instalado em 14 de junho de 2005.

Nesse sentido, no II Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado em 16 de fevereiro de 2009, em Belo Horizonte/MG, os tribunais brasileiros, por determinação do CNJ, elaboraram 10 (dez) metas que o Poder Judiciário nacional deveria alcançar no Ano Judiciário seguinte (2010), a fim de proporcionar maior agilidade e eficiência à tramitação dos processos judiciais, melhorar a qualidade da prestação jurisdicional e ampliar o acesso do cidadão à Justiça brasileira. Tais metas foram assim especificadas:

1. Desenvolver e/ou alinhar planejamento estratégico plurianual (mínimo de 05 anos) aos objetivos estratégicos do Poder Judiciário, com aprovação no Tribunal Pleno ou Órgão Especial.
2. Identificar os processos judiciais mais antigos e adotar medidas concretas para o julgamento de todos os distribuídos até 31/12/2005 (em 1º, 2º grau ou tribunais superiores).

3. Informatizar todas as unidades judiciárias e interligá-las ao respectivo tribunal e à rede mundial de computadores (*internet*).
4. Informatizar e automatizar a distribuição de todos os processos e recursos.
5. Implantar sistema de gestão eletrônica da execução penal e mecanismo de acompanhamento eletrônico das prisões provisórias.
6. Capacitar o administrador de cada unidade judiciária em gestão de pessoas e de processos de trabalho, para imediata implantação de métodos de gerenciamento de rotinas.
7. Tornar acessíveis as informações processuais nos portais da rede mundial de computadores (*internet*), com andamento atualizado e conteúdo das decisões de todos os processos, respeitado o segredo de justiça.
8. Cadastrar todos os magistrados como usuários dos sistemas eletrônicos de acesso a informações sobre pessoas e bens e de comunicação de ordens judiciais (Bacenjud, Infojud, Renajud).
9. Implantar núcleo de controle interno.
10. Implantar o processo eletrônico em parcela de suas unidades judiciárias.

No VI Encontro Nacional do Poder Judiciário, promovido pelo CNJ em 5 e 6 de novembro de 2012, em Aracaju/SE, foram concebidas as metas prioritárias nacionais a serem cumpridas no Ano Judiciário seguinte (2013), de observância obrigatória por todos os 90 (noventa) tribunais do país, salvo, obviamente, o Supremo Tribunal Federal (STF), que, por uma questão de hierarquia, não se submete às determinações e deliberações do Conselho Nacional de Justiça. Dentre essas metas prioritárias, chama atenção a meta n. 18, de 2013:

META N. 18, de 2013: Identificar e julgar, até 31/12/2013, as ações de improbidade administrativa e ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública, distribuídas até 31/12/2011.

Com o advento da meta prioritária nacional n. 18, de 2013, inaugurou-se oficialmente em âmbito nacional a política de priorização do julgamento das ações coletivas, especificamente daquelas que versavam sobre a temática da improbidade administrativa.

Conforme o relatório<sup>8</sup> elaborado pelo CNJ, os tribunais, como um todo, lograram julgar uma média nacional de 55,68% dos processos identificados como relacionados à meta n. 18, de 2013. Por sua vez, o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO) ficou abaixo da média nacional, porquanto julgou 51,07% dos processos relacionados à meta n. 18, de 2013.

No VII Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado em Belém/PA nos dias 18 e 19 de novembro de 2013, foram aprovadas seis metas prioritárias

<sup>8</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/12/aad0457c13dabd66e2c512d0b4bbc5fc.pdf>. Acesso em 07 set. 2019.

nacionais a serem cumpridas pelo Poder Judiciário nacional no Ano Judiciário de 2014. Dentre essas metas, chama a atenção a de n. 04, com a seguinte redação:

META n. 04, de 2014: Identificar e julgar até 31/12/2014 as ações de improbidade administrativa e as ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública, sendo que: na Justiça Estadual, na Justiça Militar da União e nos Tribunais de Justiça Militar Estaduais, as ações distribuídas até 31 de dezembro de 2012, e na Justiça Federal e no STJ, 100% das ações distribuídas até 31 de dezembro de 2011 e 50% das ações distribuídas em 2012.

De acordo com o relatório<sup>9</sup> elaborado pelo CNJ, os tribunais estaduais conseguiram julgar 50,75% dos processos relacionados à meta n. 04, de 2014, vale dizer, de um passivo total de 210.916 ações cíveis de improbidade administrativa e ações penais por crimes contra a administração pública, foram julgados 106.740, remanescendo um estoque não julgado de 104.176 processos. Já o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO) superou a meta nacional, uma vez que logrou julgar 55,07% dos processos afetos à supracitada meta n. 04, de 2014, vale dizer, de um total de 3.178 ações cíveis por ato de improbidade administrativa e ações penais por crimes contra a administração pública, foram julgados 1.750 processos, remanescendo um estoque de 1.428 feitos pendentes de julgamento.

No VIII Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado em 10 e 11 de novembro de 2014, em Florianópolis/SC, foram aprovadas as metas nacionais prioritárias e específicas para cumprimento pelo Poder Judiciário nacional no Ano Judiciário de 2015. Naquela oportunidade, houve um novo salto evolutivo no que diz respeito à preocupação dos tribunais – e notadamente do CNJ – no tocante à necessidade de priorização do julgamento das demandas coletivas. Tanto é assim que foram aprovadas duas novas metas prioritárias nacionais que dispunham sobre a matéria, quais sejam, as metas n<sup>os</sup> 04 e 06, assim especificadas:

META n. 04, de 2015: Priorizar o julgamento dos processos relativos à corrupção e à improbidade administrativa:

- Na Justiça Estadual, pelo menos 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2012;
- Na Justiça Federal, pelo menos 70% das ações de improbidade administrativa distribuídas até 31/12/2013;

<sup>9</sup>

Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/01/aaa6d8037cf73ee473ad54e31aa06fa2.pdf>. Acesso em 07 set. 2019.

- Na Justiça Militar da União e dos Estados, as ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2013; e
- No Superior Tribunal de Justiça, 90% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2012 e 60% das distribuídas até 31/12/2013.

META n. 06, de 2015: Priorizar o julgamento das ações coletivas:

- Identificar, a partir de 2015, no Superior Tribunal de Justiça, os recursos oriundos de ações coletivas e priorizar o seu julgamento;
- Identificar e julgar, até 31/12/2015, as ações coletivas distribuídas:
  - Na Justiça Estadual, até 31/12/2012, no 1º grau, e até 31/12/2013, no 2º grau;
  - Na Justiça Federal, até 31/12/2012, no 1º grau, e até 31/12/2013, no 2º grau;
  - Nos Tribunais Regionais e Juízes do Trabalho, até 31/12/2012, no 1º grau, e até 31/12/2013, no 2º grau; e
  - No Tribunal Superior do Trabalho, até 31/12/2012.

Veja-se que a meta n. 04, de 2015, passou a exigir a priorização do julgamento dos processos relativos à corrupção e à improbidade administrativa, ao passo que a meta n. 06, do mesmo Ano Judiciário, exigiu que se conferisse prioridade ao julgamento das ações coletivas em geral, residuais à meta n. 04.

De acordo com o relatório<sup>10</sup> elaborado pelo CNJ, a Justiça Estadual, composta por 27 (vinte e sete) Tribunais de Justiça, conseguiu julgar uma média nacional de 59,57% de todos os processos relacionados à meta n. 04, de 2015, vale dizer, dos 89.591 processos identificados, 53.371 foram julgados. A propósito, o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins superou significativamente a média nacional, já que obteve êxito em julgar 96,39% dos processos afetos à supracitada meta n. 04, de 2015.

Ainda de acordo com o mesmo relatório, o primeiro grau da Justiça Estadual logrou julgar uma média nacional de 39,69% dos processos relacionados à meta n. 06, de 2015, isto é, das 53.595 ações coletivas pendentes de julgamento, 21.273 foram efetivamente julgadas, remanescendo um estoque de 32.322 processos. A propósito, o primeiro grau de jurisdição do Poder Judiciário do Estado do Tocantins ficou abaixo da média nacional, porquanto julgou somente 33,12% das ações coletivas.

Por sua vez, nos dias 24 e 25 de novembro de 2015 os presidentes e/ou representantes dos tribunais do país, reunidos em Brasília/DF, aprovaram durante o

<sup>10</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/02/2610e043bc7d99c761fc5e33569c203c.pdf>. Acesso em 22 jan. 2020.

IX Encontro Nacional do Poder Judiciário as metas nacionais e específicas para cumprimento pelo Poder Judiciário brasileiro no Ano Judiciário seguinte (2016). Na ocasião, foram repetidas para o ano de 2016 as metas nacionais de n<sup>os</sup> 04 e 06, previstas para o ano de 2015, nos seguintes termos:

META n. 04, de 2016: Priorizar o julgamento dos processos relativos à corrupção e à improbidade administrativa.

- Identificar e julgar até 31/12/2016:
  - Na Justiça Estadual, 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2013;
  - Na Justiça Federal, 70% das ações de improbidade administrativa distribuídas até 31/12/2014;
  - Na Justiça Militar da União e dos Estados, as ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2014; e
  - No Superior Tribunal de Justiça, 90% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2013 e 70% das ações distribuídas em 2014.

[...]

META n. 06, de 2016: Priorizar o julgamento das ações coletivas.

- Identificar e julgar até 31/12/2016:
  - Na Justiça Estadual, 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2013;
  - No STJ, 60% dos recursos oriundos de ações coletivas distribuídas a partir de 01/01/2015;
  - Na Justiça Estadual, 60% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2013 no 1º grau, e 80% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2014 no 2º grau;
  - Na Justiça Federal, 100% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2012 no 1º e 2º graus;
  - Nos Tribunais Regionais e Juízes do Trabalho, as ações coletivas distribuídas até 31/12/2013 no 1º grau e até 31/12/2014 no 2º grau; e
  - No Tribunal Superior do Trabalho, as ações coletivas distribuídas até 31/12/2013.

De acordo com o relatório<sup>11</sup> confeccionado pelo CNJ, a Justiça Estadual apresentou percentual médio de julgamento de 50,67% das ações afetas à meta n. 04, de 2016, ou seja, dos 102.362 processos identificados, 51.866 foram julgados, de modo que remanesceu um estoque de 50.496 feitos pendentes de julgamento. Por seu turno, o Estado do Tocantins ficou acima da média alcançada pela Justiça Estadual, logrando êxito em julgar 82,09% das ações cíveis de improbidade administrativa e ações penais por crimes contra a administração pública.

<sup>11</sup>

Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/64acb190bee63682ea4b7f7805f5acce.pdf>. Acesso em 23 jan. 2020.

Já a meta n. 06, de 2016, foi integralmente cumprida pelo primeiro grau da Justiça Estadual, que julgou 84,37% do total de 60% das ações coletivas identificadas, vale dizer, dos 64.915 processos pendentes de julgamento, 32.861 foram julgados, remanescendo um estoque de 32.054 feitos não julgados. Mais uma vez, o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins ultrapassou a média nacional alcançada pela primeira instância da Justiça Estadual brasileira, porquanto julgou 111,66% das demandas coletivas.

As metas nacionais e específicas para cumprimento pelo Poder Judiciário brasileiro no Ano Judiciário de 2017 foram fixadas no X Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado em Brasília/DF, nos dias 5 e 6 de dezembro de 2016. Naquela oportunidade, foram repetidas para o Ano Judiciário de 2017 as metas nacionais de n<sup>os</sup> 04 e 06, previstas para o ano de 2016, nos seguintes termos:

META n. 04, de 2017: Priorizar o julgamento dos processos relativos à corrupção e à improbidade administrativa.

- Identificar e julgar até 31/12/2017:
  - No Superior Tribunal de Justiça: 90% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2014 e 70% das ações distribuídas em 2015.
  - Na Justiça Militar da União: as ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2015.
  - Na Justiça Estadual: 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2014, em especial corrupção ativa e passiva, peculato em geral e concussão.
  - Na Justiça Federal: 70% das ações de improbidade administrativa distribuídas até 31/12/2014.
  - Nos Tribunais de Justiça Militar Estaduais: as ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2015 no 1<sup>o</sup> grau, e as distribuídas no 2<sup>o</sup> grau até 31/12/2016.

[...]

META n. 06, de 2017: Priorizar o julgamento das ações coletivas.

- Identificar e julgar até 31/12/2017:
  - No STJ: 60% dos recursos oriundos de ações coletivas distribuídas a partir de 01/01/2015.
  - No Tribunal Superior do Trabalho: as ações coletivas distribuídas até 31/12/2014.
  - Na Justiça Estadual: 60% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2014 no 1<sup>o</sup> grau, e 80% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2015 no 2<sup>o</sup> grau.
  - Na Justiça Federal: FAIXA 3: 70% dos processos de ações coletivas distribuídas até 31/12/2013, no 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> graus. FAIXA 2: 80% dos processos de ações coletivas distribuídas até 31/12/2013, no 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> graus. FAIXA 1: 85% dos processos de ações coletivas distribuídas até 31/12/2013, no 1<sup>o</sup> e 2<sup>o</sup> graus.
  - Nos Tribunais Regionais e Juízes do Trabalho: 98% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2014 no 1<sup>o</sup> grau e até 31/12/2015 no 2<sup>o</sup> grau.

De acordo com o relatório<sup>12</sup> produzido pelo CNJ, a Justiça Estadual apresentou percentual total de cumprimento de 49,39% da meta n. 4, de 2017, que exigia o julgamento de somente 70% das ações cíveis por ato de improbidade administrativa e ações penais por crimes contra a administração pública identificadas e distribuídas até 31/12/2014. Assim, dos 101.694 processos relacionados à meta n. 04, de 2017, 50.222 foram julgados, o que evidencia o não cumprimento da meta prioritária nacional. E, mais uma vez, o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins logrou cumprir a retromencionada meta nacional, porquanto, ultrapassando a própria média nacional, julgou 80,13% das ações de improbidade administrativa e ações penais por crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2014.

Ainda de acordo com o relatório elaborado pelo CNJ, a primeira instância da Justiça Estadual alcançou um grau de cumprimento de 65,42% da meta n. 06, de 2017, que exigia o julgamento de somente 60% das ações coletivas identificadas e distribuídas até 31/12/2014. Assim, das 104.923 ações coletivas enquadradas na meta n. 04, de 2017, a primeira instância da Justiça Estadual conseguiu julgar 41.185. Por seu turno, o primeiro grau de jurisdição do Poder Judiciário do Estado do Tocantins julgou 101,83% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2014, o que evidencia o cumprimento da meta prioritária nacional pelo TJTO, em índice bem acima da média nacional alcançada pela primeira instância da Justiça Estadual.

Para o Ano Judiciário de 2018, foram fixadas oito metas nacionais no XI Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado em Brasília/DF, nos dias 20 e 21 de novembro de 2017. Dentre elas, chama a atenção a repetição das metas n. 04 e 06, nos seguintes termos:

META n. 04, de 2018: Priorizar o julgamento dos processos relativos à corrupção e à improbidade administrativa.

- Identificar e julgar até 31/12/2018:
  - No Superior Tribunal de Justiça: 90% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2015 e 80% das ações distribuídas em 2016.
  - Na Justiça Militar da União: 95% das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2016.
  - Na Justiça Estadual: 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração

---

<sup>12</sup>

- Pública distribuídas até 31/12/2015, em especial a corrupção ativa e passiva, peculato em geral e concussão.
- Na Justiça Federal: 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2015.
  - Nos Tribunais de Justiça Militar Estaduais: 95% das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2016 no 1º grau, e 95% das distribuídas no 2º grau até 31/12/2017.

[...]

META n. 06, de 2018: Priorizar o julgamento das ações coletivas.

- Identificar e julgar até 31/12/2018:
  - No STJ: 70% dos recursos oriundos de ações coletivas distribuídas a partir de 01/01/2015.
  - No Tribunal Superior do Trabalho: as ações coletivas distribuídas até 31/12/2015.
  - Na Justiça Estadual: 60% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2015 no 1º grau, e 80% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2016 no 2º grau.
  - Na Justiça Federal: FAIXA 3: 70% dos processos de ações coletivas distribuídas até 31/12/2014, no 1º e 2º graus. FAIXA 2: 80% dos processos de ações coletivas distribuídas até 31/12/2014, no 1º e 2º graus. FAIXA 1: 85% dos processos de ações coletivas distribuídas até 31/12/2014, no 1º e 2º graus.
  - Nos Tribunais Regionais e Juízes do Trabalho: 98% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2015 no 1º grau e até 31/12/2016 no 2º grau.

Conforme o relatório<sup>13</sup> elaborado pelo CNJ, a Justiça Estadual apresentou percentual de cumprimento de 57,52% da meta n. 04, de 2018, que exigia o julgamento de “70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2015”. Assim, das 155.602 ações de improbidade administrativa e ações penais por crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2015, 89.504 foram julgadas, o que evidencia o não cumprimento da supracitada meta n. 04, de 2018. Mais uma vez, o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins logrou cumprir a retromencionada meta prioritária nacional, porquanto, ultrapassando a própria média nacional da Justiça Estadual, julgou 86,68% das ações de improbidade administrativa e ações penais por crimes contra a administração pública distribuídas até 31/12/2015.

Ainda de acordo com o relatório retromencionado, elaborado pelo CNJ, dos processos identificados como ações coletivas, a primeira instância da Justiça Estadual conseguiu julgar 67.728, o que representou 100,21% dos processos da meta n. 06, de 2018, ensejando, assim, no seu cumprimento. Novamente, o primeiro

<sup>13</sup>

Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/05/13926ffe304159519caed2b504923ff5.pdf>. Acesso em 23 jan. 2020.

grau de jurisdição do Poder Judiciário do Estado do Tocantins julgou 111,44% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2014, o que demonstra o cumprimento da meta prioritária nacional, bem acima da média nacional alcançada pela primeira instância da Justiça Estadual.

Por fim, no XII Encontro Nacional do Poder Judiciário, realizado nos dias 3 e 4 de dezembro de 2018, em Foz do Iguaçu/PR, foram fixadas as oito metas nacionais e as metas específicas a serem alcançadas pelo Poder Judiciário nacional no Ano Judiciário de 2019. Na ocasião, foram repetidas para o ano de 2019 as metas nacionais de n<sup>os</sup> 04 e 06, estipuladas para o ano de 2018, nos seguintes termos:

META n. 04, 2019: Priorizar o julgamento dos processos relativos a crimes contra a administração pública, à improbidade administrativa e aos ilícitos eleitorais.

- Identificar e julgar até 31/12/2019:
  - No Superior Tribunal de Justiça: 99% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2016 e 85% das ações distribuídas em 2017;
  - Na Justiça Militar da União: pelo menos 95% das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública, abrangendo, inclusive, a Lei 13.491/17 distribuídas até 31/12/2017 no STM, e 90% das distribuídas até 31/12/2017 no 1º grau;
  - Na Justiça Estadual: 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública, distribuídas até 31/12/2016, em especial a corrupção ativa e passiva, peculato em geral e concussão;
  - Na Justiça Federal: FAIXA 1: 70% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2016; FAIXA 2: 60% das ações de improbidade administrativa e das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública distribuídas até 31/12/2016;
  - Na Justiça Eleitoral: 90% dos processos referentes às eleições de 2016 e 75% dos processos de candidatos eleitos nas Eleições 2018, distribuídos até 31/12/2018, que possam importar na perda de mandato eletivo;
  - Nos Tribunais de Justiça Militar Estaduais: pelo menos 93% das ações penais relacionadas a crimes contra a Administração Pública, abrangendo, inclusive, a Lei 13.491/17, distribuídas até 31/12/2017 no 1º grau, e pelo menos 95% das distribuídas no 2º grau até 31/12/2018.

[...]

META n. 06, 2019: Priorizar o julgamento das ações coletivas.

- Identificar e julgar até 31/12/2019:
  - No STJ: 80% dos recursos oriundos de ações coletivas distribuídos a partir de 01/01/2015;
  - No Tribunal Superior do Trabalho: as ações coletivas distribuídas até 31/12/2016;
  - Na Justiça Estadual: 60% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2016 no 1º grau, e 80% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2017 no 2º grau;

- Na Justiça Federal: FAIXA 3: 70% dos processos de ações coletivas distribuídas até 31/12/2015, no 1º e 2º graus. FAIXA 2: 80% dos processos de ações coletivas distribuídas até 31/12/2015, no 1º e 2º graus. FAIXA 1: 85% dos processos de ações coletivas distribuídas até 31/12/2015, no 1º e 2º graus;
- Nos Tribunais Regionais e Juízes do Trabalho: 98% das ações coletivas distribuídas até 31/12/2016 no 1º grau e até 31/12/2017 no 2º grau.

Veja-se que quanto à meta n. 04, de 2019, houve o acréscimo dos processos relativos a ilícitos eleitorais, o que não foi exigido nas metas fixadas para cumprimento nos Anos Judiciários anteriores.

Até a finalização deste trabalho, o Conselho Nacional de Justiça ainda não havia sido disponibilizado os dados estatísticos relativos ao cumprimento das metas prioritárias e específicas nacionais fixadas para o Ano Judiciário de 2019.

Por fim, para uma melhor compreensão da evolução no cumprimento das metas nacionais que exigem a priorização do julgamento de ações coletivas (tanto das de improbidade administrativa quanto daquelas que versam sobre outra matéria de direito coletivo), veja-se o gráfico seguinte:

Tabela 01:

<b>META/ANO</b>	<b>MÉDIA NACIONAL DE CUMPRIMENTO</b>	<b>PERCENTUAL DE CUMPRIMENTO ALCANÇADO PELO TJTO</b>
Meta n. 18/2013	55,68%	51,07%

Tabela 02:

<b>META N. 04/ANO</b>	<b>MÉDIA NACIONAL DE CUMPRIMENTO ALCANÇADA PELA JUSTIÇA ESTADUAL</b>	<b>PERCENTUAL DE CUMPRIMENTO ALCANÇADO PELO TJTO</b>
Meta n. 04/2014	50,52%	55,07%
Meta n. 04/2015	59,57%	96,39%
Meta n. 04/2016	50,67%	82,09%
Meta n. 04/2017	49,39%	80,13%
Meta n. 04/2018	57,52%	86,68%

Tabela 03:

<b>META N. 06/ANO</b>	<b>MÉDIA NACIONAL DE CUMPRIMENTO ALCANÇADA PELO 1º GRAU DE JURISDIÇÃO DA JUSTIÇA ESTADUAL</b>	<b>PERCENTUAL DE CUMPRIMENTO ALCANÇADO PELO 1º GRAU DE JURISDIÇÃO DO TJTO</b>
Meta n. 06/2015	39,69%	33,12%
Meta n. 06/2016	84,37%	111,66%

Meta n. 06/2017	65,45%	101,83%
Meta n. 06/2018	100,21%	111,44%

Diante desse cenário, percebe-se que o Conselho Nacional de Justiça, enquanto órgão responsável pela fixação de diretrizes a serem seguidas pelo Poder Judiciário nacional, ao fixar metas a serem cumpridas prioritariamente pelos tribunais, realmente tem envidado esforços no sentido de se viabilizar o rápido julgamento das ações coletivas (tanto as que versam sobre atos de improbidade administrativa quanto as que tratam de outras matérias de direito coletivo). Tanto é assim que no relatório de cumprimento da meta n. 06, de 2018, o próprio CNJ foi enfático no sentido de que “o processo coletivo tem relevância social e política e contribui para maior confiança na atuação do Judiciário, uma vez que evita decisões conflitantes sobre controvérsias semelhantes” (CNJ, 2018, *online*).

Os dados estatísticos acima especificados demonstram que, em âmbito nacional, a Justiça Estadual tem se esforçado para cumprir as metas 04 e 06 fixadas pelo CNJ, mesmo com todos os percalços e dificuldades enfrentadas ao longo do caminho.

Por sua vez, os dados estatísticos outrora discriminados evidenciam que o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins tem aperfeiçoado de forma significativa a prestação jurisdicional relativamente ao julgamento das ações coletivas (tanto as que versam sobre atos de improbidade administrativa quanto as que tratam de matérias diversas), alcançando, ano a ano, resultados acima da média nacional para a meta n. 04 (fixada a partir do Ano Judiciário de 2014), sendo que, a partir do Ano Judiciário de 2016, também cumpriu com excelência a meta nacional n. 06, inclusive com resultados satisfatórios e superiores à média nacional alcançada pelo primeiro grau de jurisdição da Justiça Estadual.

Entretanto, ainda assim há um longo caminho a ser percorrido a fim de se conferir um julgamento mais célere às ações coletivas, uma vez que, conforme se verá no tópico a seguir, tais demandas têm um tempo médio de tramitação superior ao das demais ações que tramitam na mesma vara judicial, o que é explicado em razão de inúmeros percalços e obstáculos enfrentados pelos magistrados no decorrer do processamento de referidas demandas.

## 5 PANORAMA DA REALIDADE DA TUTELA JURISDICIONAL COLETIVA NA COMARCA DE PALMAS

A necessidade de se conferir celeridade ao processamento e ao julgamento das ações coletivas na comarca de Palmas é o objeto deste trabalho e da pesquisa que se lhe antecedeu. Para tanto, é imprescindível compreender a divisão judiciária da comarca de Palmas, que é o campo da pesquisa.

Feita tal observação, note-se que o Poder Judiciário do Estado do Tocantins é dividido em 45 (quarenta e cinco) comarcas. Entretanto, três comarcas nunca foram instaladas (Monte do Carmo, Nazaré e São Sebastião do Tocantins), sendo que, no ano de 2019, duas comarcas foram desinstaladas, a saber, Tocantínia, por meio da Resolução n. 53, de 1º de agosto de 2019; e Axixá do Tocantins, por meio da Resolução n. 99, de 21 de novembro de 2019.

Dentre todas as comarcas instaladas, a maior delas é a da capital, Palmas, tanto no quantitativo de processos judiciais pendentes de julgamento quanto no número de varas judiciais instaladas – atualmente, vinte e cinco, no total.

Inicialmente, a Lei Complementar Estadual n. 10, de 1996,<sup>14</sup> previa, além dos Conselhos da Justiça Militar (arts. 34 a 40), 24 (vinte e quatro) varas judiciais, especificadas da seguinte forma:

- 04 (quatro) varas criminais, de modo que cabia à 4ª vara a competência exclusiva para processar e julgar os delitos relativos ao uso e tráfico de substâncias entorpecentes que causem dependência física ou psíquica, os feitos de execução penal e o cumprimento de cartas precatórias oriundas de processos criminais (art. 25, § 1º, I);
- 05 (cinco) varas cíveis (art. 25, § 1º, II);
- 04 (quatro) varas de feitos das fazendas e registros públicos (art. 25, § 1º, III);
- 03 (três) varas de família e sucessões (art. 25, § 1º, IV);
- 01 (uma) vara de cartas precatórias cíveis, falências e concordatas<sup>15</sup> (art. 25, § 1º, V);

<sup>14</sup> Institui a Lei Orgânica do Poder Judiciário do Estado do Tocantins e dá outras providências.

<sup>15</sup> Apesar de estar em desuso, já que revogado pela Lei n. 11.101, de 2005, utiliza-se o termo concordata por ser aquele literalmente constante da redação original do art. 25, § 1º, inciso V, da Lei Complementar Estadual n. 10, de 1996.

- 01 (uma) vara especializada no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, com competência cível e criminal, para processar e julgar os feitos decorrentes da aplicação da Lei n. 11.340, de 2006 (Lei Maria da Penha), inclusive para aplicação e execução das medidas protetivas especificadas na referida lei (art. 25, § 1º, V-A);
- 01 (um) juizado especial da infância e juventude (art. 25, § 1º, VI);
- 01 (um) juizado especial cível (art. 25, § 1º, VII);
- 01 (um) juizado especial criminal (art. 25, § 1º, VIII); e
- 03 (três) juzizados especiais cíveis e criminais (art. 25, § 1º, IX).

Em 17 de maio de 2018 foi publicada a Resolução n. 89, aprovada pelo Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, que renomeou algumas varas judiciais da comarca de Palmas e alterou as suas respectivas competências. O art. 1º, parágrafo único, do ato normativo supracitado dispõe da seguinte forma:

[...]

RESOLVE:

Art. 1º. Renomear e redistribuir as competências das varas cíveis, das fazendas e registros públicos, juizado especial criminal e turmas recursais na Comarca de Palmas, promovendo-se os necessários registros e retificações.

Parágrafo único. Na Comarca de Palmas:

I – seis varas cíveis, sendo a 6ª vara cível originada da transformação da 1ª vara dos feitos das fazendas e registros públicos;

II – duas varas dos feitos das fazendas e registros públicos, sendo:

a) a 1ª vara originada da transformação da 3ª vara dos feitos das fazendas e registros públicos;

b) a 2ª vara originada da transformação da 4ª vara dos feitos das fazendas e registros públicos;

III – uma vara de execuções fiscais e ações de saúde, originada da transformação da 2ª vara dos feitos das fazendas e registros públicos, com competência jurisdicional plena e exclusiva para os processos de execução fiscal e ações de saúde, seus incidentes e ações conexas, incluindo as de natureza tributária, até a extinção e arquivamento;

IV – um juizado especial criminal e da fazenda pública, nos termos da Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009, originado da transformação do juizado especial criminal;

V - quatro varas criminais, cabendo à 4ª vara a competência exclusiva para processar e julgar os delitos relativos ao uso e tráfico de substâncias entorpecentes que causem dependência física ou psíquica e os feitos de execução penal;

VI – uma vara de precatórias cíveis e criminais, falências e recuperações judiciais.

Posteriormente, sobreveio a Resolução n. 6, de 4 de abril de 2019, também editada pelo Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, por meio da qual foi alterada a Resolução n. 89, de 2018 e, assim, renomeou e redistribuiu as competências das varas cíveis, de fazendas e registros públicos, juizado especial criminal e turmas recursais da comarca de Palmas.

Por fim, em 1º de agosto de 2019 foi editada a Resolução n. 53, que em seu art. 3º, dispõe o seguinte:

Art. 3º. A Comarca de Palmas passa a contar com cinco juizados, a saber:  
I – primeiro Juizado Especial, oriundo da transformação do atual Juizado Especial Cível Central;  
II - segundo Juizado Especial, oriundo da transformação do atual Juizado Especial Cível e Criminal da Região Sul;  
III - terceiro Juizado Especial, oriundo da transformação do atual Juizado Especial Cível e Criminal da Região Norte;  
IV - quarto Juizado Especial, oriundo da transformação do atual Juizado Especial Cível e Criminal de Taquaralto;  
V - quinto Juizado Especial, oriundo da transformação do Juizado Especial Criminal e de Fazenda Pública.

Na mesma Resolução n. 53, de 2019, foi conferida nova redação ao disposto no art. 1º, parágrafo único, inciso III, da Resolução n. 89, de 17 de maio de 2018, que passou a vigor da seguinte forma:

[...]  
RESOLVE:  
Art. 1º. Renomear e redistribuir as competências das varas cíveis, das fazendas e registros públicos, juizado especial criminal e turmas recursais na Comarca de Palmas, promovendo-se os necessários registros e retificações.  
Parágrafo único. Na Comarca de Palmas:  
[...]  
III – uma vara de execuções fiscais e ações de saúde pública, originada da transformação da 2ª vara dos feitos das fazendas e registros públicos, com competência jurisdicional plena e exclusiva, ressalvada a competência do juizado da infância e juventude, para os processos de execução fiscal e ações de saúde pública em que a fazenda pública estadual ou municipal, suas autarquias ou fundações, seja parte ou interessada, seus incidentes e ações conexas e autônomas cujo objeto seja crédito tributário, até a extinção e arquivamento;

Diante desse quadro, atualmente a comarca de Palmas possui as seguintes varas judiciais:

- 06 (seis) varas cíveis;

- 04 (quatro) varas criminais, sendo que incumbe à 4ª vara a competência exclusiva para processar e julgar os crimes relativos ao uso e tráfico de drogas ilícitas e os processos de execução penal;
- 03 (três) varas de família e sucessões;
- 05 (cinco) juizados especiais;
- 02 (duas) varas dos feitos das fazendas e dos registros públicos;
- 01 (uma) vara de execuções fiscais e ações de saúde pública, originada da transformação da 2ª vara dos feitos das fazendas e registros públicos, com competência jurisdicional plena e exclusiva, ressalvada a competência do juizado da infância e juventude, para os processos de execução fiscal e ações de saúde pública em que a fazenda pública estadual ou municipal, suas autarquias ou fundações, seja parte ou interessada, seus incidentes e ações conexas e autônomas cujo objeto seja crédito tributário, até a extinção e arquivamento;
- 01 (um) juizado especial criminal e da fazenda pública, nos termos da Lei n. 12.153, de 22 de dezembro de 2009, originado da transformação do juizado especial criminal;
- 01 (uma) vara de cartas precatórias cíveis e criminais, falências e recuperações judiciais;
- 01 (um) juizado especial da infância e juventude; e
- 01 (uma) vara especializada no combate à violência doméstica e familiar contra a mulher, com competência cível e criminal, para processar e julgar os feitos decorrentes da aplicação da lei n. 11.340/2006, inclusive para aplicação e execução das medidas protetivas especificadas na referida lei.

Por fim, dentre todas as varas judiciais da comarca de Palmas, somente as duas varas dos feitos das fazendas e dos registros públicos, o juizado especial da infância e juventude e a vara de execuções fiscais e ações de saúde pública são as únicas que possuem competência para o processamento e julgamento de ações coletivas ajuizadas contra entes públicos. Nem mesmo o juizado especial criminal e da fazenda pública tem competência para processar e julgar ações coletivas movidas contra entes públicos, haja vista a expressa vedação legal prevista no art.

3º, § 1º, inciso I, da Lei n. 10.259,<sup>16</sup> de 2001, que “dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal”.

Portanto, a coleta de dados estatísticos feita à Coordenadoria de Gestão Estratégica, Estatística e Projetos (COGES) do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins foi direcionada tão somente às quatro varas judiciais retromencionadas, onde se concentram exclusivamente as ações coletivas movidas contra entes públicos em tramitação na comarca de Palmas, conforme se verá no subtópico a seguir.

### **5.1 Da pesquisa realizada para o diagnóstico da realidade da tutela jurisdicional coletiva na comarca de Palmas**

A pesquisa objeto deste trabalho foi desenvolvida em três frentes diferentes e complementares, recorrendo, assim, a uma combinação de técnicas e estratégias de investigação empírica.

A primeira envolveu a pesquisa bibliográfica conducente da revisão bibliográfica sobre os assuntos jurídicos e da área da sociologia relativos à matéria objeto deste trabalho.

A segunda frente de trabalho foi desenvolvida com a coleta de dados estatísticos junto à Coordenadoria de Gestão Estratégica, Estatística e Projetos (COGES) do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, o que será devidamente pormenorizado no subtópico adiante, de modo que a pesquisa neste ponto, e quanto ao procedimento, é documental (FONSECA, 2002, p. 32).

Por fim, a terceira frente de trabalho se baseou em questionários encaminhados a magistrados atuantes na comarca de Palmas, de modo que, neste ponto específico, a pesquisa foi desenvolvida pelo procedimento *survey* (FONSECA, 2002, p. 33).

O resultado da pesquisa será pormenorizado nos subtópicos seguintes.

---

<sup>16</sup> Art. 3º [...].

§ 1º. Não se incluem na competência do Juizado Especial Cível as causas:  
I – referidas no art. 109, incisos II, III e XI, da Constituição Federal, **as ações** de mandado de segurança, de desapropriação, de divisão e demarcação, **populares**, execuções fiscais e **por improbidade administrativa e as demandas sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos**; (*não destacado no original*)

### 5.1.1 Análise dos dados estatísticos coletados

Com o propósito de se aferir o tempo médio de tramitação das ações coletivas na comarca de Palmas e, assim, concluir se referidas demandas têm ou não o processamento mais demorado do que as demais ações que tramitam na mesma vara judicial, foram solicitados dados estatísticos à Coordenadoria de Gestão Estratégica, Estatística e Projetos (COGES) do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, órgão responsável pelo planejamento estratégico e pela compilação dos dados estatísticos do Poder Judiciário do Estado do Tocantins.

Para tanto, por meio do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) de n. 19.0.000037679-8, em 28 de novembro de 2019 foram solicitados à COGES os seguintes dados estatísticos, todos relativos às 1ª e 2ª varas dos feitos das fazendas e dos registros públicos, ao juizado especial da infância e juventude, à vara de execuções fiscais e ações de saúde e ao juizado especial criminal e da fazenda pública, todas da comarca de Palmas:

- I) Relação e quantidade dos processos em tramitação ou pendentes de julgamento (isto é, que ainda estão entre as fases de protocolo/distribuição e de sentença) em cada uma das varas judiciais e dos juzados acima mencionados, com os respectivos assuntos (com indicação do código TPU<sup>17</sup>);
- II) Tempo médio de tramitação (protocolo/distribuição até a sentença) dos processos em geral em toda a comarca de Palmas;
- III) Tempo médio de tramitação (protocolo/distribuição até a sentença) dos processos em geral em cada uma das varas judiciais e juzados acima mencionados;
- IV) Tempo médio de tramitação (protocolo/distribuição até a sentença) especificamente das ações coletivas em cada uma das varas judiciais e juzados acima mencionados;

---

<sup>17</sup> As Tabelas Processuais Unificadas (TPU) consistem em um sistema criado pelo Conselho Nacional de Justiça por meio da Resolução n. 46, de 2007, cujo objetivo é a padronização e a uniformização taxonômica e terminológica de classes, assuntos e movimentação processuais no âmbito das Justiças Estadual, Federal, do Trabalho e do Superior Tribunal de Justiça, a serem empregadas em sistemas processuais eletrônicos.

- V) Duração média dos processos em geral pendentes de julgamento na comarca de Palmas em 27/11/2019;
- VI) Duração média dos processos em geral pendentes de julgamento em cada uma das varas judiciais e juizados acima mencionados em 27/11/2019;
- VII) Duração média das ações coletivas pendentes de julgamento em cada uma das varas judiciais e juizados acima mencionados em 27/11/2019.

Na oportunidade, foi especificado no expediente retromencionado que as ações coletivas eram aquelas previstas nas classes processuais (*nomen juris* de ações judiciais) de nºs 37 (embargos de terceiro cível), 63 (ação civil coletiva), 65 (ação civil pública cível), 66 (ação popular), 74 (alvará judicial), 119 (mandado de segurança coletivo), 183 (cautelar inominada), 1690 (ação civil pública – infância e juventude), 1709 (interdito proibitório) e 10969 (incidentes), das Tabelas Processuais Unificadas (TPU).

É importante mencionar que as classes processuais acima mencionadas (tipos de ações judiciais) são as mesmas especificadas pelo Conselho Nacional de Justiça nos glossários, documentos estes publicados anualmente por referido órgão para auxiliar os magistrados e serventuários da Justiça na identificação dos processos relacionados às metas prioritárias nacionais.

Posteriormente, constatou-se a necessidade de se restringir a pesquisa às ações exclusivamente coletivas amplamente descritas neste trabalho e previstas na doutrina publicista e na jurisprudência, quais sejam, ação popular (Lei n. 4.717, de 1965), ação civil pública (Lei n. 7.347, de 1985), ação de improbidade administrativa (Lei n. 8.429, de 1992), e mandado de segurança coletivo (Lei n. 12.016, de 2009).

Isso decorreu da necessidade de se conferir máxima fidedignidade ao resultado e maior restrição ao objeto da pesquisa, permitindo-se, assim, que fosse aferido o tempo médio de tramitação das ações exclusivamente coletivas movidas contra entes públicos, com a conseqüente comparação com o tempo médio de processamento das demais ações judiciais que tramitam na mesma vara da comarca de Palmas.

Diante disso, em 6 de janeiro de 2020 foi formulada à COGES, por meio do SEI de n. 20.0.000000057-5, uma nova solicitação de dados estatísticos relativos às

ações coletivas<sup>18</sup> em tramitação nas varas judiciais<sup>19</sup> da comarca de Palmas alhures mencionadas, tendo como recorte temporal o período de 01 de janeiro de 2019 a 27 de novembro de 2019. A propósito, é importante destacar que o termo final do recorte temporal foi o dia 27 de novembro de 2019 em razão de a COGES já dispor de dados estatísticos até referida data por força do levantamento já feito em resposta à solicitação anterior (SEI n. 19.0.000037679-8), sendo certo que a extensão do termo final do recorte temporal para o dia 31 de dezembro de 2019 atrasaria significativamente a conclusão deste trabalho.

Feitas essas observações de ordem metodológica, impende destacar que os dados estatísticos fornecidos pela COGES por meio do SEI de n. 20.0.000000057-5 permitiram chegar à conclusão de que as ações coletivas, de fato, têm um tempo médio de julgamento superior ao das demais ações judiciais.

Nesse sentido, conforme o relatório fornecido pela COGES, na comarca de Palmas analisada como um todo, as ações judiciais em geral sentenciadas até o dia 27 de novembro de 2019 tiveram um tempo médio de julgamento (da distribuição até a sentença) de 808,5 dias.

Por sua vez, as ações coletivas julgadas até 27 de novembro de 2019 tiveram um tempo médio de julgamento de 1.050 dias, lapso temporal este superior, portanto, ao tempo médio de julgamento das ações judiciais em geral na comarca de Palmas.

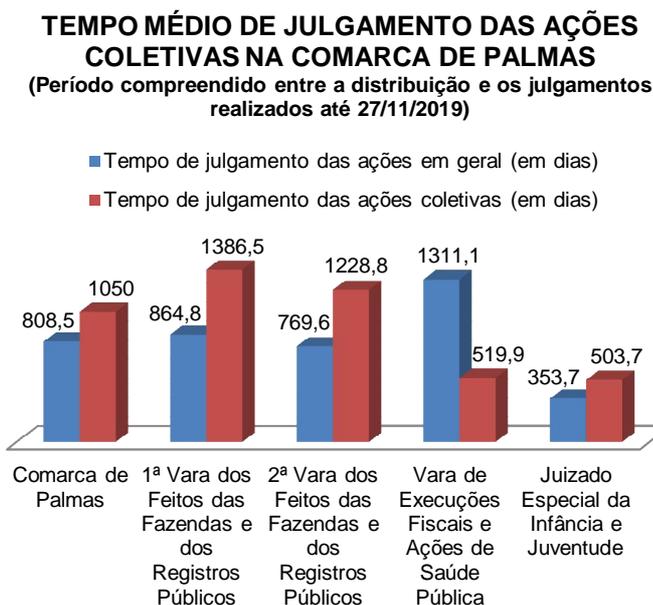
Para uma melhor compreensão, confira-se o gráfico/figura abaixo:

---

<sup>18</sup> Ação civil pública (código da TPU: 63), ação de improbidade administrativa (código da TPU: 64) ação civil pública cível (código da TPU: 65), ação popular (código da TPU: 66), mandado de segurança coletivo (código da TPU: 119) e ação civil pública – infância e juventude (código da TPU: 1690).

<sup>19</sup> 1ª e 2ª varas dos feitos das fazendas e dos registros públicos, juizado especial da infância e juventude, vara de execuções fiscais e ações de saúde e juizado especial criminal e da fazenda pública, todos da comarca de Palmas.

Figura 1:



Fonte: COGES

Veja-se que das quatro varas judiciais da comarca de Palmas que figuraram como campo de análise, somente em uma (vara de execuções fiscais e ações de saúde pública as ações coletivas) as ações coletivas tiveram um tempo médio de julgamento (519,9 dias) menor do que o tempo médio de julgamento das ações em geral (1311,1 dias) que tramitaram em referida vara.

É importante mencionar que conforme o relatório “Justiça em Números 2019”<sup>20</sup>, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, no Ano Judiciário de 2018<sup>21</sup> o tempo médio de duração de processos (da petição inicial à sentença)<sup>22</sup> em âmbito nacional foi de dois anos e dois meses, o que corresponde a 790 dias (CNJ, 2019, p. 151, *online*).

Ainda de acordo com referido relatório, no primeiro grau de jurisdição do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins o tempo médio de tramitação das ações

<sup>20</sup> Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica-em-numeros20190919.pdf>. Acesso em 25 jan. 2020.

<sup>21</sup> O relatório “Justiça em Números” relativo ao Ano Judiciário de 2018 foi publicado em 28 de agosto de 2019. Por sua vez, o mesmo relatório, porém relativo ao Ano Judiciário de 2019, ainda não havia sido publicado até a conclusão da pesquisa.

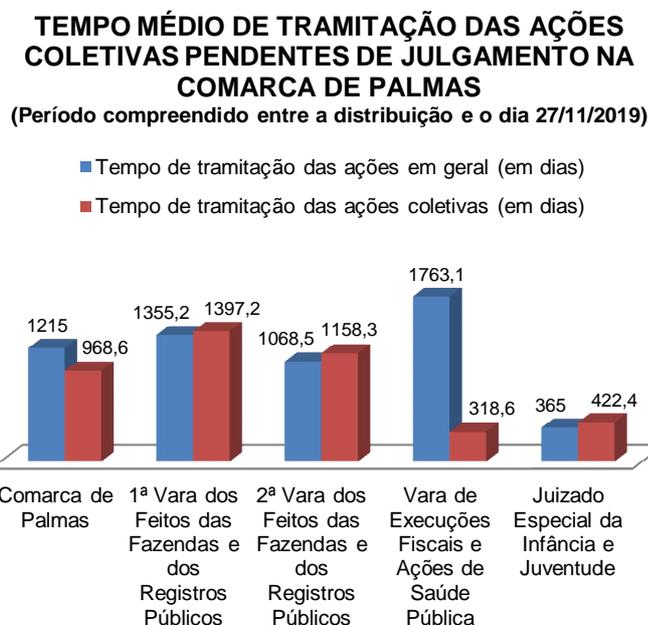
<sup>22</sup> O relatório “Justiça em Números 2019” traz os dados estatísticos relativos ao tempo médio de julgamento e ao tempo médio de tramitação das ações em geral (cíveis e criminais), não fornecendo, assim, tais dados estatísticos especificamente quanto às ações coletivas. Além disso, tal documento não faz qualquer referência aos dados estatísticos alcançados pelos tribunais nas metas nacionais fixadas pelo Conselho Nacional de Justiça.

judiciais, da petição inicial até a sentença, foi de um ano e sete meses, o que corresponde a 575 dias (CNJ, 2019, p. 156, *online*).

Dessarte, as ações coletivas que foram sentenciadas na comarca de Palmas no período de 1º de janeiro de 2019 a 27 de novembro de 2019 tiveram um tempo médio de julgamento – da petição inicial até a sentença – superior (1.050 dias) às médias estadual (575 dias) e nacional (790 dias).

Em outra vertente, em três das quatro varas da comarca de Palmas que serviram como campo de pesquisa as ações coletivas que até o dia 27 de novembro de 2019 estavam pendentes de julgamento tramitavam em passos mais lentos do que as demais demandas que corriam pelas mesmas varas. Veja-se a figura abaixo:

Figura 2:



Fonte: COGES

A figura acima indica que nas 1ª e 2ª varas dos feitos das fazendas e dos registros públicos e no juizado especial da infância e juventude, todos da comarca de Palmas, as ações coletivas que até no dia 27 de novembro de 2019 ainda estavam pendentes de julgamento tinham um tempo médio de tramitação superior ao tempo médio das demais ações que corriam nas mesmas varas.

Por sua vez, curiosamente, na vara de execuções fiscais e ações de saúde da comarca de Palmas as ações coletivas pendentes de julgamento até o dia 27 de

novembro de 2019 tinham um tempo médio de tramitação inferior ao tempo médio das demais ações judiciais em trâmite na unidade judiciária referida.

Em outra vertente, cumpre destacar que de acordo com o relatório “Justiça em Números 2019”, elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, no Ano Judiciário de 2018 o tempo médio de tramitação dos processos em geral (independentemente da classe processual) pendentes de julgamento em âmbito nacional era de quatro anos e dez meses, o que corresponde a 1.761 dias (CNJ, 2019, p. 155, *online*).

Ainda de acordo com referido relatório (CNJ, 2019, p. 156, *online*), no Ano Judiciário de 2018 o tempo médio de tramitação dos processos pendentes de julgamento no primeiro grau de jurisdição do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins era de dois anos e quatro meses, o que corresponde a 850 dias.

Desse modo, as ações coletivas que até o dia 27 de novembro de 2019 tramitavam na comarca de Palmas e que, portanto, estavam pendentes de julgamento, tinham um tempo médio de tramitação de 968,6 dias, isto é, superior à média estadual (850 dias), porém inferior à média nacional (1.761 dias).

Destarte, os dados estatísticos fornecidos pela Coordenadoria de Gestão Estratégica, Estatística e Projetos (COGES) do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, quando analisados isoladamente e em cotejo com os dados estatísticos constantes do relatório “Justiça em Números de 2019”, corroboraram cientificamente uma constatação empírica do pesquisador e de todos aqueles que atuam no sistema de Justiça, vale dizer, que as ações coletivas têm uma tramitação mais lenta do que as demais ações judiciais.

Diante desse cenário, é imprescindível identificar quais são os fatores que levam à demora do processamento e julgamento das ações coletivas, o que será feito no subtópico seguinte, por meio de questionários encaminhados a magistrados atuantes na comarca de Palmas.

### 5.1.2 Análise dos questionários aplicados

Conforme já mencionado no subtópico 5.1, a pesquisa objeto deste trabalho foi desenvolvida em três frentes de trabalho diferentes e complementares. A primeira envolveu a pesquisa bibliográfica conducente da revisão bibliográfica sobre os assuntos jurídicos relativos à matéria objeto deste trabalho. A segunda frente foi desenvolvida com a coleta de dados estatísticos junto à Coordenadoria de Gestão

Estratégica, Estatística e Projetos (COGES) do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, o que foi devidamente pormenorizado no subtópico anterior. Já a terceira frente da pesquisa desenvolveu-se por meio do envio de submissão de dois tipos de questionário aos juízes de direito atuantes na comarca de Palmas.

Para tanto, foram encaminhados dois tipos de questionários por meio de *e-mail* para os endereços eletrônicos de todas as vinte e cinco varas judiciais da comarca de Palmas disponibilizados no sítio eletrônico<sup>23</sup> da Corregedoria Geral da Justiça do Estado do Tocantins, órgão integrante do Poder Judiciário do Estado do Tocantins. Na oportunidade, no corpo da mensagem foi especificado o objeto da pesquisa e demonstrada a importância da participação dos juízes de direito da comarca de Palmas.

No ensejo, cumpre enfatizar que apesar de parte da pesquisa envolver seres humanos, não houve a solicitação de autorização do Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP) da Universidade Federal do Tocantins (CEP), tendo em vista a sua manifesta desnecessidade, além de haver previsão legal para tanto. Isso porque, neste ponto específico, a pesquisa tem o desiderato de viabilizar o aprofundamento teórico de situações que emergiram espontânea e contingencialmente na prática profissional do pesquisador, a saber, a hipótese lastreada em concepção empírica de que as ações coletivas têm uma tramitação mais lenta do que as demais ações judiciais.

Diante disso, uma vez comprovada, por meio de dados estatísticos fornecidos pela COGES, a constatação empírica que emergiu espontânea e contingencialmente na prática profissional do pesquisador (demora na prestação da tutela jurisdicional coletiva), revelou-se imprescindível compreender as causas do fenômeno que conduzia a tal problema.

É importante ressaltar que a Resolução n. 510, de 7 de abril de 2016<sup>24</sup>, editada pelo Conselho Nacional de Saúde (CONEP), prevê em seu art. 1º, parágrafo único, inciso VII, que não há a necessidade de registro ou avaliação do Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP) do CONEP, dentre outras, a “pesquisa que objetiva o aprofundamento teórico de situações que emergem espontânea e

---

<sup>23</sup> Disponível em: <http://corregedoria.tjto.jus.br/index.php/comarcas/foruns>. Acesso em 06 jan. 2020.

<sup>24</sup> Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2016/Reso510.pdf>. Acesso em 01 jan. 2020.

contingencialmente na prática profissional, desde que não revelem dados que possam identificar o sujeito”. Nesse sentido, assim prevê o dispositivo supracitado:

Art. 1º. Esta Resolução dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana, na forma definida nesta Resolução.

**Parágrafo único. Não serão registradas nem avaliadas pelo sistema CEP/CONEP:**

**I – pesquisa de opinião pública com participantes não identificados;**

II – pesquisa que utilize informações de acesso público, nos termos da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011;

III – pesquisa que utilize informações de domínio público;

IV – pesquisa censitária;

V – pesquisa com bancos de dados, cujas informações são agregadas, sem possibilidade de identificação individual;

VI – pesquisa realizada exclusivamente com textos científicos para revisão da literatura científica;

**VII – pesquisa que objetiva o aprofundamento teórico de situações que emergem espontânea e contingencialmente na prática profissional, desde que não revelem dados que possam identificar o sujeito; e**

VIII – atividade realizada com o intuito exclusivamente de educação, ensino ou treinamento sem finalidade de pesquisa científica, de alunos de graduação, de curso técnico, ou de profissionais em especialização.

**(grifo nosso)**

Além do mais, é importante mencionar que os sujeitos participantes da pesquisa não podem ser identificados, uma vez que nem todos os juízes de direito responderam aos questionários encaminhados. Logo, somente o pesquisador tem acesso aos questionários respondidos e, portanto, somente ele pode identificar quais magistrados efetivamente participaram da pesquisa.

Acrescente-se a isso o fato de que nas mensagens encaminhadas aos magistrados via *e-mail* houve o alerta de que “[...] as respostas ao questionário e ao formulário serão tornadas públicas por meio da dissertação, porém não haverá a identificação do(a) magistrado(a) participante/entrevistado(a)”.

Dessarte, não há a mínima possibilidade de identificação dos magistrados que efetivamente participaram da pesquisa por meio de resposta aos questionários que lhes foram encaminhados, circunstância esta que torna desnecessária a submissão da pesquisa ao Comitê de Ética em Pesquisa em Seres Humanos (CEP) da Universidade Federal do Tocantins (UFT).

Feitas essas breves ponderações, cumpre mencionar que, ainda quanto à metodologia da pesquisa aplicada, foram encaminhados aos magistrados atuantes na comarca de Palmas dois tipos de questionário, sendo um com questões abertas,

em que o informante responde livremente, da forma que desejar; e outro com questões fechadas, em que o informante deve escolher uma resposta dentre as constantes de uma lista predeterminada, indicando aquela que melhor corresponda à que deseja fornecer.

O questionário com questões abertas foi elaborado pelo próprio pesquisador com o propósito de compreender a percepção dos magistrados atuantes na comarca de Palmas quanto à realidade e às dificuldades enfrentadas no tratamento da tutela coletiva em referida unidade judiciária. A propósito, é importante mencionar que tal questionário foi encaminhado a todos os magistrados atuantes na comarca de Palmas, independentemente de suas respectivas áreas de atuação, uma vez que em período de férias e de afastamento dos titulares das varas judiciais em que há demandas coletivas<sup>25</sup>, os demais magistrados atuam em substituição automática e, portanto, têm que lidar com referidas ações. Ademais, não são raros os casos em que magistrados atuam acumulando duas ou até mesmo mais varas judiciais, seja em decorrência da aposentadoria dos titulares seja em razão de estes estarem convocados para substituir desembargador em período de férias ou de afastamento.

Por sua vez, o questionário com questões fechadas consiste em uma reprodução de questionário idêntico elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça e aplicado a magistrados de todo o país quando da realização da pesquisa denominada “Justiça Pesquisa: direitos e garantias fundamentais”, cuja subárea é “Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva”. Assim, será possível comparar os dados obtidos pelo CNJ em âmbito nacional com os dados colhidos pelo pesquisador em âmbito local.

Feitas essas observações de ordem metodológica, impende analisar de forma pormenorizada o resultado da pesquisa realizada.

#### *5.1.2.1 Questionário com questões fechadas*

Conforme mencionado no subtópico anterior, a fim de subsidiar a pesquisa que resultou no relatório “Justiça Pesquisa: direitos e garantias fundamentais”, cuja subárea é “Ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva”, o Conselho Nacional de Justiça encaminhou a magistrados de todo o país

---

<sup>25</sup> 1ª e 2ª varas dos feitos das fazendas e dos registros públicos, juizado especial da infância e juventude e vara de execuções fiscais e ações de saúde pública.

questionários com questões fechadas, a fim de compreender as dificuldades enfrentadas no tratamento da tutela coletiva.

#### 5.1.2.1.1 Questão relativa à comparação entre ações coletivas e ações individuais

Dentre os questionários encaminhados pelo CNJ a magistrados de todo o país, em um deles os participantes são questionados quanto à dinâmica dos procedimentos de tutela coletiva com as ações individuais. Os participantes responderam da seguinte forma:

Tabela 04:

<b>COMPARAÇÃO ENTRE AÇÕES COLETIVAS E AÇÕES INDIVIDUAIS</b>					
	<b>CONCORDO FORTEMENTE</b>	<b>CONCORDO</b>	<b>DISCORDO</b>	<b>DISCORDO FORTEMENTE</b>	<b>NÃO SEI</b>
As ações coletivas requerem tratamento diferenciado.	53,5%	43,7%	2,8%	0%	0%
As ações coletivas são mais complexas.	34,5%	47,2%	17,6%	0,7%	0%
Autores de ações coletivas não acompanham tais processos com o mesmo afinco com que autores de ações individuais acompanham as suas lides.	18,3%	41,5%	30,3%	4,9%	4,9%
Os cartórios tratam diferentemente as ações coletivas, dando-lhes prioridade.	5,6%	40,8%	47,2%	4,2%	2,1%
As ações coletivas demoram mais tempo para serem julgadas.	28,2%	45,1%	24,6%	0%	2,1%

Fonte: survey "Ações coletivas no Brasil" (tabela 5.2.3)

As respostas às questões acima articuladas fornecidas pelos magistrados participantes de todo o país permitem concluir que:

- I) A imensa maioria dos magistrados participantes (97,2%) concorda que as ações coletivas requerem um tratamento diferenciado quando comparadas às ações individuais;
- II) A maior parte dos magistrados participantes (81,7%) concorda que as ações coletivas são mais complexas;

- III) A maior parte dos magistrados participantes (59,8%) concorda que os autores de ações coletivas não acompanham tais processos com o mesmo afinco com que autores de ações individuais acompanham as suas lides, ao passo que 35,2% entendem o contrário;
- IV) Os magistrados participantes dividem-se entre aqueles (46,4%) que entendem que os cartórios e secretarias judiciais tratam diferentemente as ações coletivas, dando-lhes prioridade, e os que entendem o contrário (51,4%), prevalecendo esta última corrente;
- V) A maior parte dos magistrados participantes (73,3%) concorda que as ações coletivas demoram mais tempo para serem julgadas;

Conforme mencionado, o questionário acima especificado foi aplicado aos magistrados atuantes na comarca de Palmas, como parte da pesquisa objeto deste trabalho. Entretanto, somente quatro magistrados responderam ao questionário alhures mencionado, nos seguintes termos:

Tabela 05:

<b>COMPARAÇÃO ENTRE AÇÕES COLETIVAS E AÇÕES INDIVIDUAIS (EM %)</b>					
	<b>CONCORDO FORTEMENTE</b>	<b>CONCORDO</b>	<b>DISCORDO</b>	<b>DISCORDO FORTEMENTE</b>	<b>NÃO SEI</b>
As ações coletivas requerem tratamento diferenciado.	100%	0%	0%	0%	0%
As ações coletivas são mais complexas.	25%	75%	0%	0%	0%
Autores de ações coletivas não acompanham tais processos com o mesmo afinco com que autores de ações individuais acompanham as suas lides.	0%	50%	50%	0%	0%
Os cartórios tratam diferentemente as ações coletivas, dando-lhes prioridade.	0%	25%	75%	0%	0%
As ações coletivas demoram mais tempo para serem julgadas.	50%	50%	0%	0%	0%

As respostas às questões acima articuladas, fornecidas pelos quatro magistrados da comarca de Palmas participantes desta pesquisa, permitem concluir que:

- I) Todos os magistrados participantes (100%) concordam que as ações coletivas requerem um tratamento diferenciado quando comparadas às ações individuais;
- II) A maior parte dos magistrados participantes (75%) concorda que as ações coletivas são mais complexas;
- III) Metade dos magistrados participantes (50%) concorda que os autores de ações coletivas não acompanham tais processos com o mesmo afinco com que autores de ações individuais acompanham as suas lides, ao passo que a outra metade (50%) entende o contrário;
- IV) A maior parte dos magistrados participantes (75%) discorda da afirmativa de que os cartórios tratam diferentemente as ações coletivas, dando-lhes prioridade; e
- V) Metade dos magistrados participantes (50%) concorda que as ações coletivas demoram mais tempo para serem julgadas, ao passo que a outra metade (50%) entende o contrário.

A comparação dos resultados obtidos nos *surveys* aplicados pelo CNJ e na pesquisa objeto deste trabalho permite concluir o seguinte:

- I) A maioria dos magistrados participantes do *survey* aplicado pelo CNJ (81,7%) e a totalidade (100%) dos juízes da comarca de Palmas participantes do *survey* que subsidiou este trabalho que as ações coletivas requerem um tratamento diferenciado quando comparadas às ações individuais;
- II) Uma discreta maioria (51,4%) dos magistrados participantes do *survey* aplicado pelo CNJ e uma maioria considerável (75%) dos juízes da comarca de Palmas participantes do *survey* que subsidiou este trabalho discordam da afirmativa de que os cartórios tratam diferentemente as ações coletivas, dando-lhes prioridade;
- III) A maior parte (59,8%) dos magistrados participantes do *survey* aplicado pelo CNJ concorda que os autores de ações coletivas não acompanham tais processos com o mesmo afinco com que autores de ações individuais

acompanham as suas lides, entendimento este compartilhado por somente metade (50%) dos juízes de direito da comarca de Palmas participantes do *survey* que subsidiou este trabalho;

- IV) A maior parte (73,3%) dos magistrados participantes do *survey* aplicado pelo CNJ concorda que as ações coletivas demoram mais tempo para serem julgadas, entendimento este comungado por somente metade (50%) dos juízes da comarca de Palmas participantes do *survey* que subsidiou este trabalho.

Enfim, no aspecto geral, ressalvadas algumas questões pontuais, os magistrados participantes do *survey* aplicado pelo CNJ e os juízes de direito da comarca de Palmas participantes do *survey* que subsidiou este trabalho compartilham da mesma visão no tocante à comparação entre as ações coletivas e as ações individuais, vale dizer, que as primeiras são mais complexas e, por isso, requerem um tratamento diferenciado quando comparadas às ações individuais.

#### 5.1.2.1.2 Questão relativa à complexidade das ações coletivas

No *survey* aplicado pelo CNJ, os magistrados de todo o país foram indagados quanto à complexidade das ações coletivas. O objetivo, de acordo com referido órgão, “é analisar fatos que podem estar associados a um grau mais elevado de complexidade nos processos coletivos”, notadamente porque 81,7% já haviam respondido que concordam com a assertiva de que “as ações coletivas são mais complexas”.

Diante disso, o CNJ submeteu aos magistrados participantes o seguinte questionário:

Tabela 06:

COMPLEXIDADE DAS AÇÕES COLETIVAS (EM %)					
	CONCORDO FORTEMENTE	CONCORDO	DISCORDO	DISCORDO FORTEMENTE	NÃO SEI
Há muitos interessados a serem ouvidos no processo coletivo.	14,1%	48,6%	33,1%	1,4%	2,8%
As regras processuais das ações coletivas	8,5%	31%	53,5%	2,8%	4,2%

retardam o andamento do processo.					
Os temas debatidos em ações coletivas exigem produção probatória mais complexa.	16,9%	51,4%	30,3%	0%	1,4%
As decisões das ações coletivas são mais complexas e, por isso, exigem maior reflexão por parte do magistrado.	35,2%	49,3%	13,4%	1,4%	0,7%

Fonte: survey "Ações coletivas no Brasil" (tabela 5.2.4)

As respostas às questões acima articuladas fornecidas pelos magistrados participantes de todo o país permitem concluir que:

- I) A maioria (62,7%) dos magistrados participantes concorda que as ações coletivas são mais complexas porque há muitos interessados a serem ouvidos no processo, ao passo que a minoria entende o contrário (34,5%) ou não soube responder (2,8%);
- II) A minoria (39,5%) dos magistrados participantes concorda com a assertiva de que "as regras processuais das ações coletivas retardam o andamento do processo", enquanto a maioria (56,3%) entende o contrário, sendo que 4,2% não souberam responder;
- III) A maioria (68,3%) dos magistrados participantes concorda com a afirmação de que "os temas debatidos em ações coletivas exigem produção probatória mais complexa", ao passo que a minoria entende o contrário (30,3%) ou não soube responder (1,4%);
- IV) A imensa maioria (84,5%) dos magistrados participantes concorda com a assertiva de que "as decisões das ações coletivas são mais complexas e, por isso, exigem maior reflexão por parte do magistrado", enquanto a minoria (14,8%) entende o contrário ou não soube responder (0,7%).

Conforme já destacado, o questionário acima especificado também foi aplicado aos magistrados atuantes na comarca de Palmas, como parte da pesquisa objeto deste trabalho. Entretanto, somente quatro magistrados responderam ao questionário alhures mencionado, nos seguintes termos:

Tabela 07:

<b>COMPLEXIDADE DAS AÇÕES COLETIVAS</b>					
	<b>CONCORDO FORTEMENTE</b>	<b>CONCORDO</b>	<b>DISCORDO</b>	<b>DISCORDO FORTEMENTE</b>	<b>NÃO SEI</b>
Há muitos interessados a serem ouvidos no processo coletivo.	25%	75%	0%	0%	0%
As regras processuais das ações coletivas retardam o andamento do processo.	0%	50%	50%	0%	0%
Os temas debatidos em ações coletivas exigem produção probatória mais complexa.	50%	50%	0%	0%	0%
As decisões das ações coletivas são mais complexas e, por isso, exigem maior reflexão por parte do magistrado.	75%	0%	25%	0%	0%

As respostas às questões acima articuladas, fornecidas pelos quatro magistrados da comarca de Palmas participantes desta pesquisa, permitem concluir que:

- I) Todos os magistrados participantes concordam que as ações coletivas são mais complexas porque há muitos interessados a serem ouvidos no processo;
- II) Os magistrados participantes dividem-se igualmente entre aqueles que concordam (50%) que “as regras processuais das ações coletivas retardam o andamento do processo”, e os que entendem o contrário (50%);
- III) Todos os magistrados participantes concordam que “os temas debatidos em ações coletivas exigem produção probatória mais complexa”; e
- IV) A maioria (75%) dos magistrados participantes concorda que “as decisões das ações coletivas são mais complexas e, por isso, exigem maior reflexão por parte do magistrado”, ao passo que a minoria (25%) entende o contrário.

A comparação dos resultados obtidos nos *surveys* aplicados pelo CNJ e na pesquisa objeto deste trabalho permite concluir o seguinte:

- I) A maioria (62,7%) dos magistrados participantes do *survey* aplicado pelo CNJ e a totalidade (100%) dos juizes da comarca de Palmas participantes do *survey* que subsidiou este trabalho concordam que as ações coletivas são mais complexas porque há muitos interessados a serem ouvidos no processo;
- II) A maioria (56,3%) dos magistrados participantes do *survey* aplicado pelo CNJ e a metade (50%) dos juizes de direito da comarca de Palmas participantes do *survey* que subsidiou este trabalho discordam da assertiva de que “as regras processuais das ações coletivas retardam o andamento do processo”;
- III) A maioria (68,3%) dos magistrados participantes do *survey* aplicado pelo CNJ e a totalidade (100%) dos juizes de direito da comarca de Palmas participantes do *survey* que subsidiou este trabalho concordam que “os temas debatidos em ações coletivas exigem produção probatória mais complexa”;
- IV) A imensa maioria (84,5%) dos magistrados participantes do *survey* aplicado pelo CNJ e a maioria (75%) dos magistrados participantes concordam que “as decisões das ações coletivas são mais complexas e, por isso, exigem maior reflexão por parte do magistrado”.

Em resumo, o que se percebe é que, no aspecto geral, ressalvadas algumas questões pontuais, os magistrados participantes do *survey* aplicado pelo CNJ e os juizes de direito da comarca de Palmas participantes do *survey* que subsidiou este trabalho compartilham da mesma visão no tocante aos motivos da complexidade das ações coletivas.

#### 5.1.2.1.3 Questão relativa ao grau de eficiência das ações coletivas na proteção de direitos por tipo de ação

No *survey* aplicado pelo CNJ, os magistrados de todo o país foram indagados quanto ao grau de eficiência da ação civil pública, ação popular e mandado de segurança coletivo para a proteção de direitos metaindividuais (difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos). Eis as respostas dos magistrados:

Tabela 08:

<b>GRAU DE EFICIÊNCIA DAS AÇÕES COLETIVAS NA PROTEÇÃO DE DIREITOS POR TIPO DE AÇÃO (EM %)</b>					
	<b>MUITO EFICIENTE</b>	<b>EFICIENTE</b>	<b>POUCO EFICIENTE</b>	<b>INEFICIENTE</b>	<b>NÃO SEI</b>
Ação civil pública	23%	48,2%	24,5%	3,6%	0,7%
Ação popular	7,4%	18,4%	44,1%	18,4%	11,8%
Mandado de segurança coletivo	12,5%	38,2%	29,4%	8,1%	11,8%

Fonte: survey "Ações coletivas no Brasil" (tabela 5.2.1)

As respostas às questões acima articuladas fornecidas pelos magistrados participantes de todo o país permitem concluir que:

- I) A maioria (71,2%) dos magistrados participantes concorda que a ação civil pública é eficiente (48,2%) ou muito eficiente (23%) para a tutela de direitos metaindividuais, ao passo que a minoria (28,1%) entende que a mesma é pouco eficiente (24,5%) ou mesmo ineficiente (3,6%), sendo que 0,7% não souberam opinar;
- II) A maioria (62,5%) dos magistrados participantes concorda que a ação popular é pouco eficiente (44,1%) ou mesmo ineficiente (18,4%) para a tutela de direitos metaindividuais, ao passo que a minoria entende que referida ação é eficiente (18,4%) ou mesmo muito eficiente (7,4%), sendo que um número expressivo (11,8%) não soube opinar;
- III) Uma discreta maioria (50,7%) dos magistrados participantes concorda que o mandado de segurança coletivo é muito eficiente (12,5%) ou mesmo eficiente (38,2%) para a tutela de direitos metaindividuais, ao passo que uma minoria considerável (37,5%) entende que referido instrumento processual é pouco eficiente (29,4%) ou mesmo ineficiente (8,1%), sendo que um número expressivo (11,8%) não soube opinar.

Conforme já destacado, o questionário acima especificado também foi aplicado aos magistrados atuantes na comarca de Palmas, como parte da pesquisa objeto deste trabalho. Entretanto, somente quatro magistrados responderam ao questionário alhures mencionado, nos seguintes termos:

Tabela 09:

<b>GRAU DE EFICIÊNCIA DAS AÇÕES COLETIVAS NA PROTEÇÃO DE DIREITOS POR TIPO DE AÇÃO (EM %)</b>					
	<b>MUITO EFICIENTE</b>	<b>EFICIENTE</b>	<b>POUCO EFICIENTE</b>	<b>INEFICIENTE</b>	<b>NÃO SEI</b>
Ação civil pública	25%	75%	0%	0%	0%
Ação popular	0%	25%	50%	25%	0%
Mandado de segurança coletivo	0%	25%	50%	0%	25%

As respostas às questões acima articuladas, fornecidas pelos quatro magistrados da comarca de Palmas participantes desta pesquisa, permitem concluir que:

- I) Todos os magistrados participantes concordam com a eficiência da ação civil pública para a tutela de direitos metaindividuais (difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos), sendo que 25% classificaram referida ação como muito eficiente e 75% como eficiente;
- II) A minoria (25%) dos magistrados participantes considera a ação popular eficiente para a tutela de direitos metaindividuais, sendo que a maioria (75%) considera referida ação pouco eficiente (50%) ou mesmo ineficiente (25%);
- III) Metade (50%) dos magistrados participantes considera o mandado de segurança coletivo pouco eficiente para a tutela de direitos metaindividuais, sendo que 25% o consideraram eficiente e 25% não souberam responder.

A comparação dos resultados obtidos nos *surveys* aplicados pelo CNJ e na pesquisa objeto deste trabalho permite concluir o seguinte:

- I) A maioria (71,2%) dos magistrados participantes do *survey* realizado pelo CNJ e a totalidade (100%) dos juízes de direito da comarca de Palmas participantes do *survey* que subsidiou este trabalho entendem que a ação civil pública é eficiente ou muito eficiente para a tutela de direitos metaindividuais;
- II) A maioria (62,5%) dos magistrados participantes do *survey* realizado pelo CNJ e a maioria (75%) dos juízes de direito da comarca de Palmas participantes do *survey* que subsidiou este trabalho entendem que a ação

popular é pouco eficiente ou mesmo ineficiente para a tutela de direitos metaindividuais;

- III) Uma discreta maioria (50,7%) dos magistrados participantes do *survey* realizado pelo CNJ entende que o mandado de segurança coletivo é eficiente ou mesmo muito eficiente para a tutela de direitos metaindividuais, entendimento este compartilhado por somente 25% dos juízes de direito da comarca de Palmas participantes do *survey* que subsidiou este trabalho, de modo que 50% dos magistrados palmenses participantes do *survey* consideram o mandado de segurança coletivo pouco eficiente e 25% não souberam responder.

Em resumo, o que se percebe é que, os magistrados participantes do *survey* aplicado pelo CNJ e os juízes de direito da comarca de Palmas participantes do *survey* que subsidiou este trabalho compartilham da mesma visão no tocante I) à eficiência da ação civil pública para a tutela de direitos metaindividuais; II) à pouco eficiência ou mesmo à ineficiência da ação popular para a tutela de direitos transindividuais. Entretanto, há flagrante divergência no entendimento de ambos os públicos-alvo quanto à eficiência do mandado de segurança coletivo para a tutela de direitos supraindividuais.

#### 5.1.2.1.4 Questão relativa ao sucesso das ações coletivas e individuais no acesso a políticas e bens públicos

No *survey* aplicado pelo CNJ, os magistrados de todo o país foram indagados quanto ao sucesso das ações coletivas e individuais no acesso a políticas e bens públicos. Eis as respostas dos magistrados:

Tabela 10:

<b>SUCESO DE AÇÕES COLETIVAS E INDIVIDUAIS NO ACESSO A POLÍTICAS E BENS PÚBLICOS (EM %)</b>	
As ações coletivas solicitando o acesso a políticas/bens públicos têm mais sucesso do que as ações individuais propostas com o mesmo objetivo.	8,5%
As ações individuais solicitando o acesso a políticas/bens públicos têm mais sucesso do que as ações coletivas propostas com o mesmo objetivo.	62,4%

Não há diferença significativa entre as ações individuais e ações coletivas no que diz respeito ao acesso a políticas/bens públicos.	23,4%
Não sei.	5,7%

Fonte: *survey* "Ações coletivas no Brasil" (tabela 5.2.5)

O questionário acima especificado também foi aplicado aos magistrados atuantes na comarca de Palmas, como parte da pesquisa objeto deste trabalho. Entretanto, somente quatro magistrados responderam ao questionário alhures mencionado, nos seguintes termos:

Tabela 11:

<b>SUCESSO DE AÇÕES COLETIVAS E INDIVIDUAIS NO ACESSO A POLÍTICAS E BENS PÚBLICOS (EM %)</b>	
As ações coletivas solicitando o acesso a políticas/bens públicos têm mais sucesso do que as ações individuais propostas com o mesmo objetivo.	75%
As ações individuais solicitando o acesso a políticas/bens públicos têm mais sucesso do que as ações coletivas propostas com o mesmo objetivo.	25%
Não há diferença significativa entre as ações individuais e ações coletivas no que diz respeito ao acesso a políticas/bens públicos.	0%
Não sei.	0%

A comparação dos dados obtidos nos dois *surveys* retromencionados permite concluir que há flagrante divergência de entendimentos quanto ao sucesso das ações coletivas e individuais no acesso a políticas e bens públicos, uma vez que enquanto somente 8,5% dos magistrados ouvidos pelo CNJ entendem que “as ações coletivas solicitando o acesso a políticas/bens públicos têm mais sucesso do que as ações individuais propostas com o mesmo objetivo”, 75% dos juízes de direito da comarca de Palmas participantes do *survey* que subsidiou este trabalho entendem o contrário.

Por fim, constata-se que os juízes de direito palmenses que participaram desta pesquisa depositam mais confiança nas ações coletivas do que nas individuais para a resolução de conflitos envolvendo o acesso a políticas e bens públicos do que os magistrados de todo o país participantes do *survey* aplicado pelo CNJ, os quais se revelaram descrentes com o sucesso das demandas coletivas para o alcance justamente de uma das finalidades para as quais foram originariamente concebidas.

### 5.1.2.2 Questionário com questões abertas

Conforme já mencionado, além do questionário com questões fechadas, também foi encaminhado a todos os juízes de direito atuantes na comarca de Palmas um questionário com questões abertas, em que o informante as responde livremente, da forma que melhor lhe aprouver. A propósito, convém lembrar que somente quatro magistrados se dispuseram a participar da pesquisa, com o retorno dos questionários fechado e aberto devidamente respondidos.

O questionário com questões abertas – em um número de nove no total – foi elaborado pelo próprio pesquisador com o propósito de compreender a percepção dos magistrados atuantes na comarca de Palmas quanto à realidade e as dificuldades enfrentadas no tratamento da tutela coletiva em referida unidade judiciária.

Feitas tais observações, e quanto à pesquisa propriamente dita, no questionário aplicado aos juízes de direito da comarca de Palmas, foi formulada a seguinte pergunta:

1) Vossa Excelência tem a percepção pessoal de que as ações coletivas (ações civis públicas, ações populares e mandados de segurança coletivos) têm uma tramitação mais demorada quando comparadas às demais classes processuais que tramitam na vara judicial da qual Vossa Excelência é titular (ou, se for o caso, pela qual responde/auxilia)?

Os quatro magistrados da comarca de Palmas que se dispuseram a responder ao questionário foram unânimes no sentido de que, em regra, as ações coletivas têm um trâmite mais moroso do que as ações individuais, sendo que tal circunstância se deve, dentre outros motivos, à complexidade das matérias versadas nas demandas coletivas.

Além disso, aos juízes de direito da comarca de Palmas foi indagado o seguinte (segunda questão):

2) Na concepção de Vossa Excelência, o processamento e o julgamento das ações coletivas são mais complexos do que aqueles envolvendo ações individuais?

Em resposta a tal indagação, os quatro juízes de direito da comarca de Palmas que responderam ao questionário também foram uníssonos no sentido de que o processamento e o julgamento das ações coletivas são mais complexos.

Em continuidade, aos magistrados participantes foi indagado o seguinte (terceira questão):

3) Para Vossa Excelência, em uma escala entre muito baixa, baixa, mediana, alta e muito alta, qual o grau de complexidade da Meta n. 04, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)?

À questão retromencionada, houve as seguintes respostas: para um magistrado, a complexidade da meta n. 04, do Conselho Nacional de Justiça, é muito alta; para outro, a complexidade é alta; para outro, a complexidade é mediana; e outro preferiu não responder.

Ato contínuo, aos juízes de direito da comarca de Palmas foi formulada a seguinte pergunta (quarta questão):

4) Para Vossa Excelência, em uma escala entre muito baixa, baixa, mediana, alta e muito alta, qual o grau de complexidade da Meta n. 06, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ)?

Em resposta à quarta questão, todos os quatro magistrados participantes foram uníssonos ao classificar como mediano o grau de complexidade da meta n. 04, do Conselho Nacional de Justiça.<sup>26</sup>

Ademais, na quinta questão, os magistrados foram instados a apontar os cinco maiores problemas enfrentados no processamento e julgamento das ações coletivas. Veja-se a indagação que lhes foi apresentada (quinta questão):

5) Aponte, segundo a vossa percepção/conhecimento empírico, os cinco maiores problemas enfrentados no processamento e julgamento das ações coletivas.

Em resposta a tal pergunta, os quatro magistrados participantes apontaram os cinco maiores problemas que, em suas respectivas concepções, são enfrentados no processamento e julgamento das ações coletivas, a saber. Vejam-se todos os

---

<sup>26</sup> **Meta n. 06, do CNJ:** priorizar o julgamento das ações coletivas.

problemas apontados pelos magistrados participantes, muitos deles coincidentes entre si:

- 1) Rito diferenciado de algumas ações coletivas, o que naturalmente demanda um prazo maior de tramitação;
- 2) Multiplicidade de partes, notadamente de réus;
- 3) Complexidade das matérias versadas nas ações coletivas, com a exigência de conhecimento interdisciplinar;
- 4) Complexidade na produção probatória;
- 5) Dificuldade na produção probatória, notadamente porque o Estado do Tocantins não dispõe de orçamento específico para o custeio da produção de provas;
- 6) Utilização da ação coletiva para finalidade política por alguns dos legitimados ativos, desvirtuando-se, assim, o propósito para o qual referida demanda foi concebida;
- 7) Ausência de conhecimento técnico adequado por parte dos serventuários da Justiça, relativamente às matérias de direito e processo coletivo;
- 8) Ações coletivas que são propostas inadequadamente instruídas, sendo que em alguns casos não há prova mínima apta a comprovar os fatos alegados na petição inicial;
- 9) Prática de condutas protelatórias por parte de alguns réus, notadamente para inviabilizar a concretização da citação.

É importante destacar que todos os quatro magistrados participantes do *survey* foram uníssomos ao apontar a complexidade das matérias versadas nas ações coletivas como o fator determinante para o retardamento no processamento de referidas demandas.

Outrossim, três dos quatro juízes de direito participantes do *survey* afirmaram que a complexidade e a dificuldade para a produção de prova é fator que contribui para a demora no processamento e julgamento das ações coletivas.

Em outra vertente, todos os quatro magistrados foram indagados quanto à possibilidade de celebração de conciliação em ações coletivas. Veja-se a íntegra da sexta pergunta:

6) Vossa Excelência entende ser possível a realização de conciliação em ações coletivas, mesmo naquelas ajuizadas contra entes das Fazendas Públicas? Em caso positivo, em quais situações seria possível a celebração de acordo?

Na ocasião, em resposta à sexta questão, todos os magistrados entenderam que é possível a realização de conciliação nas ações coletivas, notadamente naquelas que versam sobre o direito fundamental à saúde (“judicialização da saúde pública”). A propósito, um dos juízes de direito ouvidos afirmou que o acordo pode se dar por meio de termo de ajustamento de compromisso de conduta (TAC). Por fim, um dos magistrados entendeu que é possível a celebração de acordo inclusive nas ações de improbidade administrativa, o que, a propósito, atualmente encontra amparo no disposto no art. 17, § 1º, da Lei n. 8.429, de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa)<sup>27</sup>, com redação conferida pelo art. 6º, da Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, que se convencionou chamar de “lei anticrime”.

Em outro ponto, aos magistrados atuantes na comarca de Palmas foi formulada a seguinte indagação (sétima questão):

7) Na vossa concepção, “ações coletivas solicitando acesso a políticas/bens públicos têm mais sucesso do que ações individuais”?

Em resposta, dois dos quatro magistrados que se dispuseram a participar do *survey* responderam afirmativamente, vale dizer, entenderam que as “ações coletivas solicitando acesso a políticas/bens públicos têm mais sucesso do que ações individuais”. Por outro lado, os outros dois juízes participantes entenderam o contrário, de modo que não há um posicionamento prevalente no âmbito da pesquisa realizada.

Além do mais, os magistrados foram inquiridos quanto à viabilidade de reunião de todas as ações coletivas em uma única vara especializada. Veja-se a questão que lhes foi apresentada (oitava pergunta):

8) Na concepção de Vossa Excelência, a reunião de todas as ações coletivas em uma única vara especializada seria benéfica ou prejudicial à prestação jurisdicional?

---

<sup>27</sup> Art. 17. [...]

§ 1º. As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.

Dos quatro magistrados participantes do *survey*, dois entenderam que a reunião de ações coletivas em uma única vara especializada seria prejudicial à prestação da tutela jurisdicional, tendo em vista que, diante da complexidade das matérias envolvidas, haveria a sobrecarga de trabalho em uma única unidade judicial.

Por outro lado, um dos demais magistrados entendeu que a reunião de demandas coletivas em uma única vara especializada pode ser benéfica à prestação jurisdicional, uma vez que, em sua concepção, o magistrado titular de referida vara pode aprofundar os estudos e dominar as matérias afetas à jurisdição especializada, o que pode contribuir para a fluidez da prestação jurisdicional nas ações coletivas. Entretanto, de acordo com o magistrado participante, a reunião de ações coletivas em uma única vara especializada somente seria benfazeja se tal unidade judicial fosse efetivamente dotada de estrutura física adequada para o enfrentamento das matérias versadas em referidas demandas.

O último dos quatro magistrados da comarca de Palmas participantes do *survey* entendeu que, em determinadas hipóteses, não é possível a reunião de ações coletivas em uma única vara especializada, a exemplo das demandas que tramitam com competência absoluta em determinadas varas (por exemplo, Juizado Especial da Infância e Juventude).

Por fim, os juízes de direito da comarca de Palmas foram instados a apresentar boas práticas e sugestões que pudessem ser adotadas a fim de se conferir maior celeridade ao processamento e julgamento das demandas coletivas. Veja-se a íntegra da indagação que lhes foi formulada (nona questão):

9) Quais boas práticas e sugestões Vossa Excelência entende que podem ser adotadas a fim de se conferir maior celeridade ao processamento e julgamento das demandas coletivas? Alguma dessas boas práticas e/ou sugestões pode ou já é adotada no âmbito da vara da qual Vossa Excelência é titular (ou, se for o caso, responde)?

Em resposta a tal indagação, os quatro magistrados que se dispuseram a participar do *survey* apresentaram as seguintes sugestões:

- 1) Reunião das ações coletivas, nas próprias varas, conforme as matérias e as fases processuais em que se encontram, a fim de permitir o processamento simultâneo, permitindo-se, assim, o julgamento conjunto;
- 2) Concentração e prática de atos processuais em bloco;

- 3) Celebração de convênio que viabilize a rápida produção de provas nas ações coletivas;
- 4) Ajuizamento de ações coletivas melhor instruídas pelos legitimados ativos, com provas mínimas produzidas ainda no âmbito pré-processual;
- 5) Tentativa de realização de conciliação nas ações coletivas que versam sobre o direito fundamental à saúde (“judicialização da saúde pública”);
- 6) Atualização dos bancos de dados para a localização de pessoas em todos os sistemas possíveis, a fim de se permitir posteriores citações /ou intimações frutíferas;
- 7) Identificação e priorização no processamento das ações coletivas mais antigas;
- 8) Criação de rotinas cartorárias e fluxogramas de ritos/procedimentos, a fim de facilitar a rápida consulta pelos serventuários da Justiça, os quais trabalham no cumprimento de mandados expedidos em variados processos judiciais, com ritos/procedimentos diferentes;
- 9) Monitoramento diário dos localizadores específicos, a fim de se evitar o “tempo morto” do processo no cartório ou secretaria judiciária;
- 10) Contato constante, inclusive por meio de aplicativos de mensagens (*WhatsApp, Telegram* etc.), com os oficiais de justiça responsáveis pelo cumprimento dos mandados expedidos nas ações coletivas, a fim de se evitar a devolução do mandado sem cumprimento.

Por fim, diante dos dados estatísticos fornecidos pela Coordenadoria de Gestão Estratégica, Estatística e Projetos (COGES) do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, e com subsídio nas respostas aos questionários aplicados, no tópico seguinte são apresentadas algumas proposições que, caso adotadas, muito provavelmente contribuirão para que seja possível conferir rápido processamento às ações coletivas.

## 6 PROPOSIÇÕES

No decorrer da pesquisa realizada, em especial a partir dos questionários aplicados aos juízes de direito atuantes na comarca de Palmas e em cotejo com o relatório<sup>28</sup> elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), denominado “Justiça Pesquisa: direitos e garantias fundamentais”, subtítulo “ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva”, foi possível identificar as dificuldades e os desafios enfrentados no processamento e julgamento das ações coletivas, com o apontamento dos principais motivos que impedem a rápida tramitação de referidas demandas, tão caras e relevantes à sociedade brasileira.

Dentre os problemas apontados pelos magistrados, destacam-se, de forma especial: I) a dificuldade de produção de provas periciais nas ações coletivas, tanto em razão da complexidade das provas quanto em decorrência da dificuldade para custeá-las; II) a complexidade das matérias envolvidas nas ações coletivas, notadamente no que diz respeito ao direito material; e III) a profusão de ações coletivas ajuizadas para a tutela de direitos individuais homogêneos, em detrimento de direitos difusos e coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*), notadamente para a concretização do direito social à saúde pública (“judicialização da saúde”).

Diante desse cenário, são apresentadas as seguintes proposições e sugestões, que, caso sejam efetivamente adotadas, muito provavelmente contribuirão de forma significativa para que seja possível conferir-se rápido processamento e julgamento das ações coletivas no âmbito da comarca de Palmas e, ainda, permitirão a diminuição do estoque de referidas demandas pendentes de julgamento.

### 6.1 Criação do Fundo Estadual de Custeio de Perícias Judiciais (FEP)

Dentre os inúmeros problemas enfrentados pelos magistrados atuantes na comarca de Palmas no tratamento das ações coletivas sobressai a dificuldade para a produção de provas, em especial das periciais, seja pela complexidade da matéria probante, seja pela dificuldade para custear a produção probatória.

Nesse sentido, a maioria dos juízes de direito atuantes na comarca de Palmas que se dispuseram a responder aos questionários que lhes foram apresentados foi

---

<sup>28</sup> Em apêndice.

uníssona no sentido de que a dificuldade na produção de provas – notadamente as periciais – é um dos motivos determinantes para a demora no processamento e julgamento das ações coletivas.

A problemática apontada pelos magistrados da comarca de Palmas participantes do *survey*, relativamente à dificuldade na produção de provas nas demandas coletivas, converge com a conclusão a que também chegaram os magistrados participantes do *survey* aplicado pelo Conselho Nacional de Justiça na pesquisa que subsidiou o estudo denominado “Justiça Pesquisa: direitos e garantias fundamentais”, subtítulo “ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva”. Em referido estudo, 68,3% dos juízes concordaram que “os temas debatidos em ações coletivas exigem produção probatória mais complexa” (2015, p. 107).

Ainda de acordo com tal relatório elaborado pelo Conselho Nacional de Justiça, dos quarenta e cinco magistrados que fizeram sugestões, quatro propuseram a criação de um fundo para arcar com a antecipação de honorários das provas periciais técnicas, e outro magistrado sugeriu que recursos do fundo judiciário fossem disponibilizados para essa finalidade.

Portanto, um dos fatores que comprovadamente contribuem para a morosidade das ações coletivas – não só na comarca de Palmas, mas em todo o Brasil – é justamente a dificuldade na produção de provas em referidas demandas, em especial no tocante ao custeio das provas periciais.

Feitas tais observações, cumpre registrar que a imensa maioria das ações coletivas em tramitação na comarca de Palmas foi ajuizada pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública do Estado do Tocantins.

E, como se sabe, tais órgãos públicos são dispensados do recolhimento imediato dos honorários periciais (art. 91, CPC<sup>29</sup>), devendo arcar com tais despesas somente se forem vencidos ao final do processo, regra da qual a Defensoria Pública óbvia e evidentemente deve ser excepcionada, haja vista que os seus assistidos são economicamente hipossuficientes e, portanto, têm suspensa a exigibilidade do recolhimento da sucumbência (aí incluídos os honorários periciais), na forma do art. 98, § 3º, do Código de Processo Civil.

---

<sup>29</sup> Art. 91. As despesas dos atos processuais praticados a requerimento da Fazenda Pública, do Ministério Público ou da Defensoria Pública serão pagas ao final pelo vencido.

Diante disso, há um impasse com o qual os magistrados rotineiramente têm de lidar: nas demandas coletivas propostas pelo Ministério Público e pela Defensoria Pública, quem deve custear as provas periciais?

Para a solução de tal impasse, sugere-se a apresentação à Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins de projeto de lei visando à criação do Fundo Estadual de Custeio de Perícias Judiciais (FEP), que terá o propósito de custear os honorários das provas periciais postuladas pelo Ministério Público ou pela Defensoria Pública ou mesmo os determinados de ofício pelo juiz em ações coletivas.

É importante destacar que a ideia aqui apresentada não é inédita, uma vez que toma como parâmetro a Lei Estadual n. 16.428, de 2017, do Estado de São Paulo, por meio da qual foi criado o Fundo Especial de Custeio de Perícias (FEP), que, nos termos do art. 2º de referida norma, tem o seguinte desiderato:

Art. 2º. O FEP tem como objetivo promover, nos limites estabelecidos na presente lei, o custeio de perícias e avaliações médico-legais, psiquiátricas e de investigações de vínculo genético por meio de identificação de polimorfismos de DNA *inter vivos* e *post mortem*, em processos da competência da Justiça Comum Estadual envolvendo partes beneficiárias da justiça gratuita.

Veja-se que o Fundo Especial de Custeio de Perícias (FEP), criado por meio da Lei Estadual n. 16.428, de 2017, do Estado de São Paulo, visa custear somente as perícias judiciais cuja produção foi postulada por pessoas beneficiárias da gratuidade da justiça, nada dispondo sobre a produção de provas periciais requeridas no bojo de ações coletivas.

Portanto, o projeto de lei aqui sugerido e a ser apresentado à Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins visando à criação do Fundo Estadual de Custeio de Perícias Judiciais (FEP) é mais abrangente do que a Lei Estadual n. 16.428, de 2017, do Estado de São Paulo, uma vez que poderá contemplar o custeio de provas periciais requeridas tanto em ações individuais propostas por partes economicamente hipossuficientes e beneficiárias da gratuidade da justiça quanto nas ações coletivas propostas pelos legitimados para a tutela de interesses e direitos difusos, coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*) e individuais homogêneos.

A criação do Fundo Estadual de Custeio de Perícias Judiciais (FEP) certamente porá fim à dificuldade que os magistrados do Estado do Tocantins enfrentam quando do deferimento ou da determinação de ofício de produção de provas periciais em ações coletivas, uma vez que o Poder Judiciário poderá contar com um fundo para o custeio de tais provas, eliminando-se, assim, eventuais entraves financeiros na produção probatória nas ações coletivas, o que evidentemente retarda o andamento de referidas demandas.

Por fim, segue em apêndice anteprojeto de lei que dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Custeio de Perícias Judiciais (FEP).

## **6.2 Celebração de termo de cooperação entre o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO) e o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO)**

É certo que a aprovação de projeto de lei no parlamento demanda bastante tempo, tanto em razão do processo legislativo em si quanto pela própria necessidade de discussão aprofundada, nas comissões parlamentares permanentes, da matéria objeto da propositura.

Diante desse cenário, até a aprovação, pela Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins, do projeto de lei sugerido no subtópico anterior, que dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Custeio de Perícias Judiciais (FEP), e até a sanção e promulgação de referida norma pelo governador do Estado do Tocantins, é necessária a adoção de uma medida urgente, de natureza paliativa e transitória, a fim de se conferir rápida tramitação e julgamento às ações coletivas que ainda estão em curso e nas quais há a necessidade de realização de prova pericial.

Para tanto, sugere-se, nesta oportunidade, a celebração de termo de cooperação<sup>30</sup>, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO) com o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO), por meio do qual este último órgão público colocaria à disposição daquele a Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CAENG) e a Coordenadoria de Auditorias Especiais (COAES), para a realização de provas periciais nas ações coletivas que demandarem a produção de tal modalidade probatória.

---

<sup>30</sup> Minuta do termo de cooperação em apêndice.

De acordo com o disposto no inciso X-A, número 03, da Resolução Administrativa do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins n. 03, de 2009,<sup>31</sup> a Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CAENG) tem a seguinte finalidade:

Item X – A

3- Finalidade: A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia tem por objetivo a análise dos atos, contratos administrativos, convênios, a prestação de assessoramento jurídico nos processos de controle externo, gerenciamento e desenvolvimento do Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública, módulo Licitações, Contratos e Obras (SICAP-LCO), bem como a fiscalização e acompanhamento das obras e serviços de engenharia realizadas pelas entidades jurisdicionadas do TCE/TO.

Conforme o disposto no número 04 do inciso X-A, à Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (COAES) são delegadas as seguintes funções específicas:

4 – Funções Específicas:

I – emitir parecer jurídico em processos que versarem sobre matéria de sua competência, suscitado por Relator, por órgão colegiado do Tribunal, pela Presidência, ou pelos titulares dos órgãos integrantes da estrutura técnica do Tribunal de Contas;

II – emitir parecer técnico ou jurídico em processos afetos ao exercício do controle externo;

III – examinar editais, licitações, dispensas, inexigibilidades, contratos, convênios, acordos, ajuste ou instrumento similar, na forma da legislação específica;

IV – realizar estudo sobre questão jurídica solicitada por órgão colegiado do Tribunal ou pela Presidência;

V – promover a implementação do Sistema Integrado de Controle e Auditoria Pública, módulo Licitações, Contratos e Obras – SICAP- SICAP-LCO, como uma das ferramentas nas atividades de fiscalização, concomitantes ou não, efetuadas pelo Tribunal, em todas as unidades jurisdicionadas, promovendo estudos, ajustes e adequações que a legislação pertinente exigir;

VI – promover treinamentos e atualizações para as unidades jurisdicionadas, bem como a todo corpo técnico do TCE/TO, com vistas à correta utilização e acompanhamento dos dados encaminhados ao SICAP – LCO, visando a emissão de relatórios;

VII – gerenciar e promover o desenvolvimento continuado do sistema SICAP – LCO, analisando a consistência dos dados informados, adotando medidas que se fizerem necessárias, tanto junto ao Corpo Técnico do Tribunal quanto ao Jurisdicionado;

VIII – planejar, coordenar e realizar auditorias e inspeções em obras públicas e serviços de engenharia, nas administrações direta e indireta do Estado e dos municípios, com o objetivo de instruir processos de prestações

---

<sup>31</sup> Dispõe sobre as atribuições que compõe a estrutura do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, especificamente, os Órgãos Superiores e de Assessorias, o Instituto de Contas e os Serviços Técnicos de Fiscalização e de Administração e as funções auxiliares.

ou de tomada de contas, processos de denúncias e recursos, dentre outros que tramitam no Tribunal de Contas do Estado Tocantins;

IX – exercer a fiscalização e acompanhamento técnico-financeiro da aplicação dos recursos relativos a obras e serviços de engenharia em execução pelos órgãos da Administração Pública sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas;

X – apurar denúncias sobre irregularidades ou ilegalidades relacionadas a obras e serviços de engenharia de responsabilidade dos órgãos e entidades que integram a administração direta e indireta do Estado e dos municípios, Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público do Estado, na forma prevista no Regimento Interno;

XI – promover e contribuir na uniformização e atualização dos procedimentos de auditoria de obras e serviços de engenharia, realizadas pelo Tribunal de Contas;

XII – prestar assessoramento técnico ao Tribunal Pleno, às Câmaras, ao Presidente, ao Vice-Presidente, ao Corregedor, aos Conselheiros, aos Procuradores e às Diretorias de Controle Externo, quando solicitado, em assuntos vinculados à sua área de atuação;

XIII – elaborar e manter atualizado banco de dados para avaliação de custos de execução de obras;

XIV – fiscalizar e acompanhar as concessões de serviços públicos correlatos à área técnica de engenharia;

XV – orientar os jurisdicionados e cidadãos nos assuntos relativos a obras e serviços de engenharia de competência do Tribunal de Contas;

XVI – colaborar com a elaboração da programação anual de auditorias e inspeções na sua área de atuação;

XVII – desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade.

Por sua vez, conforme o preconizado no inciso XII, número 03, a Coordenadoria de Auditorias Especiais (COAES) foi instituída para a seguinte finalidade:

Item XII

03 – Finalidade: A Coordenadoria de Auditorias Especiais tem por finalidade a execução de atividades especiais de controle externo nas unidades gestoras do Estado e dos Municípios, incluindo, o acompanhamento e avaliação da ação governamental, com vistas a verificar o cumprimento das metas programadas e o efetivo resultado das políticas governamentais.

Ademais, a Coordenadoria de Auditorias Especiais tem as seguintes funções específicas, na forma preceituada no número 04 do inciso XII, da retromencionada Resolução Administrativa n. 03, de 2009, do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins:

4 – Funções específicas:

I – realizar auditorias especiais determinadas pelo Tribunal Pleno ou pela Presidência, nos termos das normas do Tribunal de Contas;

II – realizar auditorias operacionais em consonância com o Plano Anual de Auditorias;

III – realizar o acompanhamento/monitoramento das auditorias já realizadas, com objetivo a verificação e implementação das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas;

IV – realizar auditorias/inspeções decorrentes de denúncias e demais representações apresentadas ao Tribunal na forma regimental e instruir os processos de denúncia e representação que lhe forem distribuídos;

V – elaborar e executar a programação anual de auditorias na sua área de atuação, de acordo com as orientações e diretrizes do Diretor Geral de Controle Externo, a ser apreciado pelo Presidente e aprovado pelo Tribunal Pleno;

VI – realizar estudos e pesquisas, desenvolver técnicas e definir padrões para trabalhos de avaliação de programas de governos;

VII – desenvolver outras atividades inerentes à sua finalidade.

Portanto, é certo que, mediante termo de cooperação a ser firmado com o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, a CAENG pode ser designada pelo Poder Judiciário para a realização de prova pericial que demande conhecimentos técnicos específicos na área de engenharia civil, uma vez que referido órgão já possui expertise em assessoramento técnico dos conselheiros do TCE/TO em processos de sua competência, conforme previsto no número 04 do inciso X-A, da Resolução Administrativa n. 03, de 2009, do TCE/TO.

É importante destacar que, conforme mencionado por dois dos magistrados participantes do *survey* que subsidiou este trabalho, na comarca de Palmas tramitam ações coletivas que demandam perícia técnica na área de engenharia civil,<sup>32</sup> de modo que a designação da CAENG para o assessoramento técnico transitório dos magistrados das varas fazendárias da capital, com a realização de perícias judiciais, certamente permitirá a rápida solução de referidas demandas coletivas.

Da mesma forma, é benfeiza a designação da Coordenadoria de Auditorias Especiais (COAES) para a realização de provas periciais nas demandas coletivas que tratam de contabilidade e auditoria pública, fraudes e licitações públicas, e demais casos de malversação de recursos públicos.

Em outro ponto, é importante mencionar que o próprio Tribunal de Contas do Estado do Tocantins já se manifestou receptivo à ideia de celebração de termo de cooperação com o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, por meio do qual colocaria os seus órgãos internos à disposição do Poder Judiciário tocantinense.

Nesse sentido, em resposta ao mandado de intimação expedido pela juíza de direito da comarca de Novo Acordo, no bojo da ação civil pública de n. 0000919-62.2019.827.2728, por meio do qual havia sido determinada a designação da CAENG para a aferição da regularidade da obra de pavimentação asfáltica da

---

<sup>32</sup> Ações civis públicas por ato de improbidade administrativa cujo objeto é a existência de dano ao erário decorrente de superfaturamento na construção de obras de pontes em rodovias estaduais.

rodovia TO-020, o presidente do Tribunal de Contas, conselheiro Severiano Costandrade de Aguiar, por meio do ofício n. 397/2019-GAPR<sup>33</sup>, informou que não era possível cumprir a determinação judicial em razão de não haver termo de cooperação celebrado pelo Tribunal de Contas com o Tribunal de Justiça no sentido da disponibilização da CAENG para a realização de prova pericial em processo judicial.

Na oportunidade, o presidente do Tribunal de Contas deixou claro que seria plenamente possível a celebração de termo de cooperação ou de qualquer outro instrumento jurídico entre o Tribunal de Contas e o Tribunal de Justiça, a fim de que aquele colocasse à disposição deste último seus órgãos internos para o auxílio no desenvolvimento da atividade-fim do Poder Judiciário tocantinense (prestação da tutela jurisdicional). Veja-se trecho pertinente do Ofício nº 397/2019-GABPR, da lavra do presidente do Tribunal de Contas, encaminhado à juíza de direito da comarca de Novo Acordo:

[...]

Em resposta ao mandado de intimação encaminhado à Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CAENG) do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, no processo judicial n. 0000919-62.2019.827.2728, venho à presença de Vossa Excelência informar acerca da inviabilidade administrativa no cumprimento da determinação exarada no evento eletrônico n. 4 do referido processo.

[...]

Importa frisar que a atual gestão tem como relevante diretriz institucional atuar em cooperação com o Poder Judiciário, buscando sempre viabilizar as solicitações judiciais, em prol da pacificação social, diante do amplo diálogo que já existe entre os órgãos de cúpula do Tribunal de Contas e do Tribunal de Justiça do Estado.

Ademais, é possível a realização de parcerias entre os órgãos estatais, através de termo de cooperação ou outro instrumento jurídico, na busca pelo aprimoramento da comunicação institucional já existente, sempre prezando pela qualidade do serviço público, em prol da sociedade tocantinense.

[...]

Dessarte, não há óbice para a celebração de termo de cooperação entre o Tribunal de Contas e o Tribunal de Justiça, por meio do qual aquele órgão disponibilizaria a este último os serviços da Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia e da Coordenadoria de Auditorias Especiais para a realização de perícias judiciais até a aprovação,

---

<sup>33</sup> Ofício n. 397/2019-GABPR em anexo.

promulgação, sanção e vigência da Lei que versa sobre o Fundo Estadual de Custeio de Perícias Judiciais (FEP).

Por fim, é importante frisar que o termo de cooperação a ser celebrado pelo Tribunal de Justiça com o Tribunal de Contas teria prazo de validade determinado, uma vez a aprovação do projeto de lei que versa sobre o Fundo Estadual de Custeio de Perícias Judiciais (FEP) daria condições ao Poder Judiciário de custear as perícias judiciais designadas nas ações coletivas, o que dispensaria o auxílio técnico até então prestado pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins.

### **6.3 Realização de pós-graduação *lato sensu* (especialização) em direito e processo coletivo**

Na pesquisa realizada, a qual subsidiou esta dissertação, foi possível constatar que uma das maiores dificuldades enfrentadas pelos magistrados da comarca de Palmas é a complexidade das ações coletivas, tanto no que diz respeito ao direito material quanto ao direito processual.

De forma mais específica, em resposta à quinta pergunta<sup>34</sup> do questionário, um dos magistrados participantes do *survey* elencou como um dos cinco maiores problemas enfrentados no tratamento das ações coletivas o fato de que os servidores do Poder Judiciário tocantinense não possuem o conhecimento técnico especializado adequado em matéria de direitos coletivos.

A percepção a que o magistrado supracitado chegou converge para aquela conclusão a que chegou a maior parte dos magistrados participantes do *survey* aplicado pelo Conselho Nacional de Justiça no estudo denominado “Justiça Pesquisa: direitos e garantias fundamentais”, subtítulo “ações coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva”. Em referido estudo, 78,7% dos juízes entenderam que é insuficiente o conhecimento dos servidores em matéria de direitos coletivos (2015, p. 125). Nesse sentido, veja-se trecho do estudo feito pelo Conselho Nacional de Justiça (2015, p. 126):

O ponto mais sensível, contudo, é a formação dos servidores em matéria de direitos coletivos. Para 78,7% dos entrevistados, o conhecimento do quadro

---

<sup>34</sup> Pergunta n. 05 do questionário anexo: “Aponte, segundo a vossa percepção/conhecimento empírico, os cinco maiores problemas enfrentados no processamento e julgamento das ações coletivas”.

de servidores do Judiciário nesse tema revela-se insuficiente. Se somarmos a este número às respostas que indicaram como “parcialmente suficiente” a formação dos servidores em questões de direitos coletivos, encontramos um cenário em que, para cerca de 97,8% dos juízes ouvidos, o conhecimento de seus funcionários não é totalmente adequado quando o assunto é tutela coletiva.

Diante desse panorama, sugere-se a realização, pela Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT), de uma pós-graduação *lato sensu* (especialização) em Direito e Processo Coletivo, com abordagem teórica e prática, com inscrições abertas para magistrados, assessores jurídicos de primeira instância e servidores públicos efetivos, comissionados e cedidos lotados em varas judiciais com competência para o processamento de ações coletivas, não somente da comarca de Palmas, mas de todo o Estado do Tocantins.

Com isso, permitir-se-á o aperfeiçoamento teórico e prático dos membros e servidores do Poder Judiciário do Estado do Tocantins que tratam diariamente com ações coletivas, sendo certo que, com a agregação de tais conhecimentos, será possível conferir mais celeridade à tramitação das demandas coletivas, com mais segurança e propriedade.

#### **6.4 Recomendação de priorização do ajuizamento de ações coletivas para a tutela de direitos difusos e coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*) nos casos envolvendo acesso a serviços públicos e/ou bens públicos na área da saúde pública**

A análise dos dados estatísticos fornecidos pela Coordenadoria de Gestão Estratégica, Estatística e Projetos (COGES) do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins permite concluir que há uma verdadeira profusão de ações coletivas propostas para a tutela de interesses e direitos individuais homogêneos, quando referidas demandas, considerando-se o propósito para o qual foram concebidas e tendo em vista o bem jurídico que buscam tutelar, deveriam ser preferencialmente manejadas para a tutela de interesses e direitos difusos e coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*).

Tal fenômeno tem maior incidência nas ações coletivas propostas por determinados legitimados ativos (notadamente o Ministério Público e a Defensoria Pública) para a tutela de direitos individuais homogêneos de pessoas

hipossuficientes que necessitam de acesso a serviços e/ou bens públicos na área da saúde pública, a exemplo de medicamentos, insumos diversos (por exemplo, fraldas geriátricas, dietas enterais etc.), Órteses, Próteses e Materiais Especiais (OPME)<sup>35</sup>; exames médicos, procedimentos cirúrgicos, tratamentos médicos etc.

Esse fenômeno de ajuizamento de ações coletivas para a tutela de interesses e direitos individuais homogêneos insere-se no âmbito de um fenômeno jurídico ainda maior surgido na última década no Brasil e que tem preocupado significativamente o Poder Judiciário nacional, e a que se convencionou chamar de “judicialização da saúde” ou “judicialização do direito à saúde pública”.

É importante mencionar que a matéria retromencionada também foi objeto de extensa pesquisa feita pelo Conselho Nacional da Justiça, que realizou o estudo denominado “Justiça Pesquisa: Judicialização da saúde no Brasil – dados e experiência”. Em referido estudo (CNJ, 2015, p. 42), ficou apurado que

A proporção entre ações coletivas e ações individuais é ainda grande, de modo que a maioria radical de demandas judiciais de saúde versam sobre ações individuais. Isso reforça a ideia de que a microlitigação é um dado em saúde e o acúmulo de ações individuais gera desafios para as partes, o Judiciário e a própria gestão em saúde.

Diante desse cenário, uma providência que pode ser adotada com o propósito de se tentar reduzir o manejo de ação coletiva para a tutela de direitos individuais homogêneos concernentes ao acesso a bens e/ou serviços públicos na área da saúde pública é a expedição de uma recomendação conjunta, pelo presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins e pelo corregedor geral da Justiça do Estado do Tocantins, ao Ministério Público do Estado do Tocantins e à Defensoria Pública do Estado do Tocantins, para que referidos órgãos priorizem o ajuizamento de ações coletivas para a tutela específica de interesses e direitos difusos e coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*) quando o objeto for o acesso a bens e serviços públicos na área da saúde pública.

Dessa forma, em vez de propor ações coletivas para a tutela de interesses individuais homogêneos concernentes ao direito à saúde pública, o Ministério Público e a Defensoria Pública poderiam utilizar referidas demandas única e exclusivamente para a tutela de interesses e direitos difusos e coletivos em sentido

---

<sup>35</sup> OPME é a sigla utilizada por empresas e profissionais de saúde do Brasil para referenciar as Órteses, Próteses e Materiais Especiais. As OPMEs são insumos utilizados em uma intervenção médica ou odontológica, diagnóstica ou terapêutica.

estrito (*stricto sensu*), a fim de compelir o Poder Executivo municipal ou estadual a estruturarem os setores deficitários da saúde pública.

A título de exemplo, em vez de ajuizar uma ação civil pública visando compelir o Estado do Tocantins a fornecer a um indivíduo determinado medicamento utilizado em seu tratamento oncológico, a Defensoria Pública e/ou o Ministério Público poderiam ajuizar uma ação civil pública a fim de obrigar o ente público estadual a regularizar na Assistência Farmacêutica da Secretaria da Saúde do Estado do Tocantins o estoque de medicamentos utilizados no tratamento oncológico. Com isso, alcançar-se-iam todos os indivíduos que necessitam de medicamento para a consecução do tratamento oncológico, e não uma única pessoa, evitando-se, assim, a profusão de demandas coletivas com causas de pedir e pedidos idênticos.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado à área da educação pública. Assim, a título de exemplo, em vez de propor uma ação coletiva a fim de assegurar a determinada criança vaga em creche ou centro de educação infantil, o órgão legitimado pode ajuizar uma demanda coletiva a fim de que o ente público seja compelido a disponibilizar vagas em creches a tantas quantas crianças delas necessitarem.

É importante reconhecer que o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado do Tocantins já propuseram, em conjunto ou separadamente, algumas ações coletivas esparsas que efetivamente contemplam interesses e direitos difusos e coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*), em contraposição à tendência contemporânea de referidos órgãos de ajuizamento de demandas coletivas para a tutela de direitos individuais homogêneos.

A título de exemplo, vejam-se as seguintes ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público e/ou pela Defensoria Pública do Estado do Tocantins para a estruturação de setores deficitários da saúde pública do Estado do Tocantins:

Tabela 12:

<b>AÇÕES COLETIVAS AJUIZADAS PARA A ESTRUTURAÇÃO DE SETORES DEFICITÁRIOS DA SAÚDE PÚBLICA NO ESTADO DO TOCANTINS</b>				
<b>PROCESSO Nº</b>	<b>AUTOR(ES)</b>	<b>RÉU(S)</b>	<b>ASSUNTO</b>	<b>COMARCA – VARA</b>
0004700-26.2018.827.2729	Defensoria Pública e Ministério Público	Estado do Tocantins	Regularização da realização do exame PET-SCAN para pacientes em tratamento oncológico.	Comarca de Palmas – Vara das Execuções Fiscais e Ações de

				Saúde.
0013237-16.2015.827.2729	Defensoria Pública	Estado do Tocantins	Substituição do medicamento Eutropin (utilizado por pacientes portadores de hipopituitarismo <sup>36</sup> ) por outro similar que não tenha reações e complicações e que possa ser aproveitado caso a dose seja menor que o frasco.	Comarca de Palmas – Vara das Execuções Fiscais e Ações de Saúde.
0004700-26.2018.827.2729	Defensoria Pública e Ministério Público	Estado do Tocantins	Manutenção de estoque mínimo para três meses de todos os materiais e insumos necessários à realização de procedimentos cirúrgicos oncológicos e regularização dos serviços de exames e cirurgias oncológicas no âmbito do Estado do Tocantins.	Comarca de Palmas – Vara das Execuções Fiscais e Ações de Saúde.
0006406-49.2015.827.2729	Defensoria Pública e Ministério Público	Estado do Tocantins	Obrigação de fazer ao Estado do Tocantins concernente à organização da oferta dos serviços de neurocirurgia.	Comarca de Palmas – Vara das Execuções Fiscais e Ações de Saúde.
0006735-61.2015.827.2729	Defensoria Pública e Ministério Público	Estado do Tocantins	Obrigação de fazer ao Estado do Tocantins, concernente à organização da oferta dos serviços de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) neonatal.	Comarca de Palmas – Juizado Especial da Infância e Juventude.
0008441-79.2015.827.2729	Defensoria Pública e Ministério Público	Estado do Tocantins	Obrigação de fazer ao Estado do Tocantins, concernente à organização da oferta dos serviços ortopedia (procedimentos cirúrgicos e outros em geral).	Comarca de Palmas – Vara das Execuções Fiscais e Ações de Saúde.
0014573-84.2017.827.2729	Defensoria Pública e Ministério Público	Estado do Tocantins, Marcelo de Carvalho Miranda (à época, Governador do Estado) e Marcos Esner Musafir (à época, Secretário de Estado da Saúde).	Obrigação de fazer ao Estado do Tocantins, consistente na determinação de cumprimento das recomendações expedidas pelo Departamento Nacional de Auditoria do Sistema Único de Saúde do Ministério da Saúde, relativas às dezenove inconformidades detectadas por meio da Auditoria nº 15929, realizada na Secretaria Estadual de Saúde do Tocantins, a fim de que, com isso, seja garantido o acesso à saúde das gestantes e de seus respectivos recém-nascidos, em tempo hábil, de maneira universal, integral e igualitária, e com a devida qualidade.	Comarca de Palmas – Vara das Execuções Fiscais e Ações de Saúde.
0018428-	Defensoria	Estado do	Disponibilização de vagas em	Comarca de

<sup>36</sup> Doença endócrina caracterizada pela diminuição da secreção de um ou mais dos oito hormônios normalmente produzidos pela glândula pituitária (hipófise), na base do cérebro.

37.2018.827.2729	Pública	Tocantins	leitos de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) para quinze pacientes relacionados na petição inicial.	Palmas – Vara das Execuções Fiscais e Ações de Saúde.
0020552-90.2018.827.2729	Defensoria Pública	Estado do Tocantins	Regularização no fornecimento de fórmulas alimentares especiais a todos os pacientes que delas necessitem, com a manutenção de estoque mínimo de dois meses, a fim de se evitar o estoque zero na Assistência Farmacêutica da Secretaria da Saúde do Estado do Tocantins.	Comarca de Palmas – Juizado Especial da Infância e Juventude.
0022823-09.2017.827.2729	Defensoria Pública e Ministério Público	Estado do Tocantins	Fornecimento de próteses auditivas aos usuários do Sistema Único de Saúde (SUS), cadastrados no Estado do Tocantins, e que necessitam de tais aparelhos.	Comarca de Palmas – Vara das Execuções Fiscais e Ações de Saúde.
0026265-80.2017.827.2729	Defensoria Pública e Ministério Público	Estado do Tocantins	Obrigação de fazer ao Estado do Tocantins, consistente na correção das irregularidades detectadas pelo Conselho Regional de Medicina do Tocantins (CRM/TO), registradas no Relatório de Vistoria nº 153/2017/TO, relativas à precariedade das condições físicas e estruturais da Sala Vermelha do Hospital Geral Público de Palmas (HGPP).	Comarca de Palmas – Vara das Execuções Fiscais e Ações de Saúde.
0030409-05.2014.827.2729	Defensoria Pública e Ministério Público	Estado do Tocantins, Sandoval Lobo Cardoso (à época, governador do Estado) e Luiz Antônio da Silva Ferreira (à época, secretário de Estado da Saúde)	Obrigação de fazer ao Estado do Tocantins, consistente na regularização do oferecimento de atendimento regular, contínuo e gratuito a pacientes com neoplasia maligna e que necessitam da realização de consultas e sessões de radioterapia.	Comarca de Palmas – Vara das Execuções Fiscais e Ações de Saúde.
0031322-79.2017.827.2729	Defensoria Pública e Ministério Público	Estado do Tocantins	Obrigação de fazer ao Estado do Tocantins, consistente na regularização dos serviços de urologia no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) no Estado do Tocantins, com a condenação do ente público estadual à regularização da oferta de todos os materiais, medicamentos e insumos necessários à realização de procedimentos cirúrgicos urológicos, com a manutenção de estoque mínimo de três meses de	Comarca de Palmas – Vara das Execuções Fiscais e Ações de Saúde.

			materiais e insumos.	
--	--	--	----------------------	--

É curial enfatizar que as ações acima relacionadas não contemplam todos os déficits que acometem a saúde pública no Estado do Tocantins. Daí porque, na contemporaneidade, tanto o Ministério Público quanto a Defensoria Pública do Estado do Tocantins continuam a ajuizar ações coletivas para a tutela de interesses e direitos individuais homogêneos, em especial de pessoas físicas identificáveis que necessitam de acesso a determinados bens e/ou serviços de saúde pública.

Urge mencionar que, ao se sugerir a priorização no ajuizamento de ações coletivas para a tutela de interesses e direitos difusos e coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*), não se está a impedir ou mesmo a compelir a Defensoria Pública ou o Ministério Público a não mais manejarem ações coletivas para a tutela de interesses e direitos individuais homogêneos. Pelo contrário, o que se está a sugerir é que, especificamente nas situações que tratem de acesso ao direito fundamental à saúde pública, referidos órgãos legitimados priorizem o ajuizamento de ações coletivas que contemplem toda a coletividade (direitos difusos e coletivos em sentido estrito), com a estruturação de setores deficitários da saúde pública, evitando-se, assim, a profusão de demandas com causas de pedir e pedidos idênticos.

De resto, nada impede que, diante da urgência em determinada situação fática, o legitimado ativo (Ministério Público, Defensoria Pública ou outro previsto em lei) proponha ação coletiva para a tutela de interesse e direito individual homogêneo. O que se sugere é que se dê preferência – e não exclusividade – ao manejo de ação coletiva para a tutela de interesses ou direitos difusos e coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*).

#### **6.5 Recomendação de celebração de acordo extrajudicial de não persecução cível (art. 17, § 1º, da Lei n. 8.429, de 1992)**

O art. 17, § 1º, da Lei n. 8.429, de 1992<sup>37</sup> (Lei de Improbidade Administrativa (LIA), em sua redação original, vedava expressamente a celebração de qualquer transação, acordo ou conciliação nas demandas propostas para a apuração da prática de atos ímprobos descritos em referido diploma.

<sup>37</sup> Art. 17. [...] § 1º. É vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de que trata o caput.

Sucedede que a Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, que se convencionou chamar de “Lei Anticrime”, conferiu, por meio de seu art. 6º, nova redação ao § 1º do art. 17 e inseriu o § 10-A no mesmo art. 17, todos da Lei n. 8.429, de 1992, sendo que a partir de 23 de janeiro de 2020 os dispositivos legais alterados/acrescentados passarão a vigor com a seguinte redação:

Art. 17. [...]

§ 1º. As ações de que trata este artigo admitem a celebração de acordo de não persecução cível, nos termos desta Lei.

[...]

§ 10-A. Havendo a possibilidade de solução consensual poderão as partes requerer ao juiz a interrupção do prazo para a contestação, por prazo não superior a 90 (noventa) dias.

Dessarte, foi introduzida no ordenamento jurídico positivo brasileiro a inédita possibilidade de celebração de acordo de não persecução cível nos casos que envolvam atos de improbidade administrativa previstos nos artigos 9º, 10, 10-A e 11 da Lei n. 8.429, de 1992.

É certo que a nova redação do § 1º do art. 17 e o acréscimo do § 10-A ao art. 17, todos da Lei n. 8.429, de 1992, contribuirá de forma significativa para a redução no ajuizamento de ações de improbidade administrativa, notadamente nos casos que envolvem discussão meramente patrimonial, como nas hipóteses de atos ímprobos que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º), que causam prejuízo ao erário (art. 10) ou decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A).

Diante desse panorama, sugere-se a expedição, pelo presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins e pelo corregedor geral da Justiça do Estado do Tocantins, de uma recomendação conjunta ao Ministério Público do Estado do Tocantins e à Defensoria Pública do Estado do Tocantins para que, em reverência ao disposto no art. 17, § 1º, da Lei n. 8.429, de 1992 (com a redação determinada pela Lei n. 13.964, de 2019 – Lei Anticrime), evidem esforços no sentido de se tentar a celebração de acordo de não persecução cível nos casos envolvendo improbidade administrativa, de modo a se evitar o ajuizamento de uma ação coletiva por ato de improbidade administrativa quando o caso comportar a composição consensual extrajudicial do conflito.

De resto, sugere-se constar em referida recomendação a orientação para que os juízes de direito do Poder Judiciário do Estado do Tocantins facultem aos autores

das ações de improbidade administrativa que ainda estão em curso manifestação quanto à possibilidade de eventual celebração de acordo em referidas demandas coletivas.

Destaque-se que é perfeitamente possível a celebração de acordo nas ações de improbidade administrativa em curso e que envolvem discussão meramente patrimonial, como nas hipóteses de atos ímprobos que importam em enriquecimento ilícito (art. 9º), que causam prejuízo ao erário (art. 10) ou decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A).

Por fim, é certo que a celebração de acordo nas ações de improbidade administrativa que estão em curso impactará positivamente nos resultados do Tribunal de Justiça na meta prioritária nacional n. 04, de 2020, fixada pelo Conselho Nacional de Justiça, o que evidentemente representará em ganho ao jurisdicionado tocantinense.

#### **6.6 Recomendação de tentativa de celebração de acordo nas ações coletivas pendentes de julgamento na comarca de Palmas**

Quando da aplicação dos *surveys* que subsidiaram este trabalho, os magistrados atuantes na comarca de Palmas foram indagados<sup>38</sup> quanto à possibilidade de celebração de acordo nas ações coletivas.

O fato é que todos os magistrados que se dispuseram a responder ao questionário afirmaram ser possível a celebração de transação nas demandas coletivas. Entretanto, para um dos magistrados participantes do *survey* isso não seria possível somente nas ações de improbidade administrativa, por vedação legal prevista expressamente na Lei n. 8.429, de 1992.

Ademais, para outro dos magistrados participantes do *survey*, a celebração de acordo poderia ser feita por meio do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (TAC).

Enfim, todos os quatro juízes de direito da comarca de Palmas participantes do *survey* foram uníssomos no sentido de ser plenamente possível a celebração de transação nas ações coletivas, notadamente naquelas que versam sobre interesse

---

<sup>38</sup> Pergunta n. 06 do questionário em anexo: “Vossa Excelência entende ser possível a realização de conciliação em ações coletivas, mesmo naquelas ajuizadas contra entes das Fazendas Públicas? Em caso positivo, em quais situações seria possível a celebração de acordo?”.

público disponível, que, segundo a doutrina publicista, é o interesse público secundário. Dentre todas as classificações de interesse público, prevalece aquela proposta do jurista italiano Renato Alessi (interesses públicos, primário e secundário), introduzida no Brasil por Celso Antônio Bandeira de Mello, que faz a distinção entre um e outro com propriedade (Mello, 2009, p. 55), nos seguintes termos:

Primário: coincide com a realização de políticas públicas voltadas para o bem estar social. Satisfaz o interesse da sociedade, do todo social. O interesse público primário justifica o regime jurídico administrativo e pode ser compreendido como o próprio interesse social, o interesse da coletividade como um todo. Pode-se afirmar também que os interesses primários estão ligados aos objetivos do Estado, que não são interesses ligados a escolhas de mera conveniência de Governo, mas sim determinações que emanam do texto constitucional, notadamente do art. 3º da Constituição Federal.

Secundário: decorre do fato de que o Estado também é uma pessoa jurídica que pode ter interesses próprios, particulares. “O Estado pode ter, tanto quanto as demais pessoas, interesses que lhe são particulares, individuais”. Estes interesses existem e devem conviver no contexto dos demais interesses individuais. De regra, o interesse secundário tem cunho patrimonial, tendo como exemplos o pagamento de valor ínfimo em desapropriações, a recusa no pagamento administrativo de valores devidos a servidor público, a título de remuneração.

Portanto, nas demandas coletivas que tratam sobre interesse público secundário é plenamente possível a celebração de acordo a fim de se encerrar o processo, resolvendo-se o litígio judicial de forma satisfatória para ambas as partes.

Com isso, ganha o jurisdicionado, a quem é reconhecido e assegurado em tempo razoável o bem da vida buscado em Juízo; e ganha a Fazenda Pública, que, se fosse condenada ao final do litígio, poderia ser compelida ao pagamento da sucumbência, compreendida como os honorários advocatícios e/ou periciais, custas judiciais, taxa judiciária etc., o que a oneraria ainda mais.

É importante destacar que a composição se torna ainda mais viável e recomendável em ações coletivas nas quais se busca o acesso a serviços ou a bens públicos na área da saúde pública.

Em tais demandas – notadamente naquelas em que é tutelado direito individual homogêneo –, há a real possibilidade de realização de acordo, conforme relatado pelos magistrados participantes do *survey* que subsidiou este trabalho.

Por sua vez, nas ações coletivas em que são tutelados interesses e direitos difusos ou coletivos em sentido estrito (*stricto sensu*), também é possível a

composição, notadamente naquelas que versam sobre a conformação do direito social à saúde pública (arts. 6º e 196, CRFB). Em referidas demandas, em que se é buscada a imposição ao Estado (*lato sensu*) de obrigação de fazer ou de dar coisa certa, é nítido o interesse patrimonial, haja vista que, ao fim e ao cabo, o fornecimento de qualquer bem público (medicamentos, órteses, próteses e materiais especiais, alimentação especial etc.) ou a implementação ou a regularização de serviço público na área de saúde pública (realização de procedimento cirúrgico, disponibilização de leito hospitalar ou de unidade de terapia intensiva etc.) passa necessariamente pela disponibilidade de recursos públicos.

Destarte, como medida apta a promover a redução do estoque de ações coletivas pendentes de julgamento na comarca de Palmas, recomenda-se seja editada recomendação conjunta, pelo presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins e pelo corregedor geral da Justiça do Estado do Tocantins, no sentido de se aconselhar aos magistrados atuantes na comarca de Palmas e em todo o Estado do Tocantins a concentração de esforços no sentido de se tentar promover a conciliação nas ações coletivas que versem sobre interesse público secundário e disponível.

É certo que a celebração de acordo em ações coletivas, com a consequente extinção dos processos com resolução do mérito, na forma do art. 487, inciso III, alínea “b”, do Código de Processo Civil<sup>39</sup>, será benéfica tanto para o jurisdicionado quanto para o próprio Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, que verá ser reduzido o estoque de ações coletivas pendentes de julgamento, o que consequentemente refletirá de forma positiva nos dados estatísticos relativos ao cumprimento das metas n<sup>os</sup> 04 e 06, fixadas pelo Conselho Nacional de Justiça.

Por fim, segue em apêndice sugestão de minuta da recomendação conjunta mencionada neste subtópico.

---

<sup>39</sup> Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:  
III – homologar:  
[...]  
b) a transação;

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A jornada percorrida ao longo da pesquisa que subsidiou este trabalho permite concluir de forma insofismável que a tutela jurisdicional coletiva é uma realidade consolidada no ordenamento jurídico brasileiro, um dos mais avançados em todo o mundo na temática retromencionada.

Isso decorre da certeza de que a ação coletiva é o único instrumento útil e adequado para a resolução das questões que, já submetidas ao crivo do Poder Judiciário, alcançam um número imensurável de pessoas.

A atual concepção de Justiça já não mais permite a existência monopolística de disputas meramente interindividuais, materializadas no clássico conflito de Caio *versus* Tício exemplificado nas doutrinas jurídicas.

O novo perfil contemporâneo de Justiça permite a coexistência pacífica de demandas individuais e processos coletivos, evidentemente priorizando-se o processamento destes últimos em detrimento daquelas, máxime em razão do alcance das ações coletivas, tão caras à sociedade – no sentido de relevância, e não na acepção econômica da palavra.

Em tais termos, observou-se a enorme relevância da tutela jurisdicional coletiva, seja aquela que, na definição de Zavascki (2017, p. 40), é voltada para a tutela de direitos coletivos (difusos e coletivos em sentido estrito), seja aquela direcionada à tutela coletiva de direitos (individuais homogêneos).

Outrossim, observou-se a preocupação do Conselho Nacional de Justiça e dos próprios tribunais de todo o país com a necessidade de priorização do julgamento das ações coletivas. Tanto é assim que desde o ano de 2012 até o corrente Ano Judiciário de 2020 são estabelecidas pelo Conselho Nacional de Justiça metas prioritárias nacionais a serem seguidas pelos tribunais de todo o país com o propósito de se conferir prioridade ao processamento e, sobretudo, ao julgamento das ações coletivas.

Entretanto, mesmo com todos esses esforços, ainda é possível encontrar obstáculos à efetivação da tutela jurisdicional coletiva, mesmo diante de sua enorme relevância para a sociedade como um todo.

Especificamente quanto à pesquisa em si realizada, constatou-se que, no âmbito da comarca de Palmas, as ações coletivas têm um tempo de médio de julgamento superior ao tempo médio das demais ações que, no mesmo recorte

temporal, tramitaram nas mesmas varas, na mesma comarca (Palmas), no âmbito estadual e no âmbito nacional.

Além disso, a partir dos questionários (*survey*) aplicados aos juízes de direito atuantes na comarca de Palmas, foi possível identificar as maiores dificuldades enfrentadas no processamento e julgamento das ações coletivas, destacando-se a pluralidade de réus e/ou de testemunhas, a complexidade das matérias envolvidas (em muitos casos, com viés interdisciplinar) e a dificuldade na produção de provas, seja em razão da complexidade do acervo probatório a ser colhido, seja com relação ao custo da prova a ser produzida.

Diante desse cenário, foram feitas seis proposições, que, caso acolhidas, provavelmente contribuirão para o aperfeiçoamento da prestação da tutela jurisdicional coletiva, não só no âmbito da comarca de Palmas, mas de todo o Estado do Tocantins.

De tudo, conclui-se que, na precisa e lapidar lição de Watanabe (2007, p. 791), “de nada adiantará tudo isso, porém, sem que uma nova mentalidade se forme e através dela se construa uma sociedade menos individualista e egoísta, mais participativa e solidária”.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Leonardo Santana de. A finalidade do processo coletivo. **Processos Coletivos**. TESHEINER, José Maria (org.). Porto Alegre: HS Editora, 2012.

ALMEIDA, Gregório Assagra. **Direito processual coletivo brasileiro**: um novo ramo do direito processual. São Paulo: Saraiva, 2003.

ANDRADE, Adriano; MASSON, Cleber; ANDRADE, Landolfo. **Interesses difusos e coletivos**. 7. ed. rev. atual. e amp. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

ARENDDT, Hannah (trad. Roberto Raposo). **Origens do totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

ARENHART, Sérgio Cruz. A tutela de direitos individuais homogêneos e as demandas ressarcitórias em pecúnia. GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (coord.). **Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos**. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie; GOMES, Lilian (orgs.). **Cartografia da Justiça no Brasil**: uma análise a partir de atores e territórios. São Paulo: Saraiva, 2014.

BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. **Processo e ideologia**: o paradigma racionalista. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. **A proteção coletiva dos direitos no Brasil e alguns aspectos da *class action* Norte Americana**. De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, n. 8, p. 34-55, jan./jun. 2007.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **O direito constitucional e a efetividade das suas normas**: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BASSETTO, Maria do Carmo Lopes Toffanetto Rossitto. **Democratização do acesso à justiça**: análise dos Juizados Especiais Federais itinerantes na Amazônia Legal brasileira. Dissertação, mestrado em Direito. Universidade Estadual de Londrina. Londrina/PR, 2016.

BAUMAN, Zygmunt. **A ética é possível num mundo de consumidores?** Tradução de Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2011.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do processo e técnica processual**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BEDIN, Gilmar Antonio. **Os direitos do homem e o neoliberalismo**. 2. ed. Ijuí: Unijuí, 1998.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOFF, Leonardo. **Ética da vida: a nova central idade**. Rio de Janeiro: Record, 2009.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

BRASIL. **Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Brasília, Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/AIT/ait-03-66.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-03-66.htm)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968**. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ait/ait-05-68.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-05-68.htm)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Demandas repetitivas e a morosidade na Justiça Cível brasileira**. Brasília, DF: CNJ, 2011. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/pesq\\_sintese\\_morosidade\\_dpj.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/pesq_sintese_morosidade_dpj.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório analítico propositivo: Justiça Pesquisa. Direitos e Garantias Fundamentais. Ações Coletivas no Brasil: temas, atores e desafios da tutela coletiva**. Brasília, DF: CNJ, 2017. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2011/02/799b01d7a3f27f85b334448b8554c914.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário Ano 2013**. Brasília, DF: CNJ, 2014. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/gestao-e-planejamento/metas-2013/>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário Ano 2014**. Brasília, DF: CNJ, 2015. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2014/01/a797135b7439c4c38c1df73f5fbfaa6b.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário Ano 2015**. Brasília, DF: CNJ, 2016. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2015/02/2610e043bc7d99c761fc5e33569c203c.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário Ano 2016**. Brasília, DF: CNJ, 2017. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/09/64acb190bee63682ea4b7f7805f5acce.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário Ano 2017**. Brasília, DF: CNJ, 2018. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2017/05/e2b3f547f615250a8a2b85011f1ae489.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Metas Nacionais do Poder Judiciário Ano 2018**. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2019/05/13926ffe304159519caed2b504923ff5.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Justiça em Números 2019**. Brasília, DF: CNJ, 2019. Disponível em: <[https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.060, de 5 de fevereiro de 1950**. Estabelece normas para a concessão de assistência judiciária aos necessitados. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l1060.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l1060.htm)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L5869impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869impressao.htm)> Acesso em: 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965**. Regula a ação popular. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985**. Lei da ação civil pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7347Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347Compilada.htm)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990.** Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.** Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9099.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9099.htm)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências (Estatuto da Cidade). Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre a instituição dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais no âmbito da Justiça Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10259.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10259.htm)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.671, de 15 de maio de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto de Defesa do Torcedor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.671.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.671.htm)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003.** Dispõe sobre o Estatuto do Idoso e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/l10.741.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/l10.741.htm)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.016, de 7 de agosto de 2009.** Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12016.htm)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.153, de 22 de dezembro de 2009.** Dispõe sobre os Juizados Especiais da Fazenda Pública no âmbito dos Estados, do Distrito Federal, dos

Territórios e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12153.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12153.htm)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010.** Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12288.htm)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.** Código de Processo Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm)>. Acesso em: 25 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019.** Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm)>. Acesso em: 2 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 510, de 7 de abril de 2016.** Brasília, DF: Conselho Nacional de Saúde (CNS), 2016. Disponível em: <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2016/res0510\\_07\\_04\\_2016.html](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2016/res0510_07_04_2016.html)>. Acesso em 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (Quarta Turma). **Recurso especial 235.422/SP.** Ação civil pública. Associação civil. Consórcio. Legitimidade ativa. Recorrente: Associação de Defesa dos Consumidores Consorciados do Estado de São Paulo (ADECON). Recorrido: Autopoupe Administração e Participações S/C Ltda. Relator: Min. Ruy Rosado de Aguiar, 19 de outubro de 2000. Disponível em: <[https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=IMG&sequencial=66504&num\\_registro=199900957059&data=20001218&formato=PDF](https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=IMG&sequencial=66504&num_registro=199900957059&data=20001218&formato=PDF)>. Acesso em 15 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça (1. Turma). **Recurso especial 510.150/MA.** Administrativo e processual. Improbidade administrativa. Ação civil pública. Recorrente: José Câmara Ferreira. Recorrido: Ministério Público do Estado do Maranhão. Relator: Min. Luiz Fux, 17 de fevereiro de 2004. Disponível em: <<https://ww2.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ITA?seq=449158&tipo=0&nreg=200300078957&SeqCgrmaSessao=&CodOrgaoJgdr=&dt=20040329&formato=PDF&salvar=false>>. Acesso em 15 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso extraordinário 95.056/PR**. Constitucional. Ação civil pública. Impostos: IPTU. Ministério Público. Legitimidade. Lei 7.374, de 1985, art. 1º, II, e art. 21, com a redação do art. 117 da Lei 8.078, de 1990 (Código do Consumidor); Lei 8.625, de 1993, art. 25. CF, artigos 127 e 129, III. Recorrente: Ministério Público do Estado do Paraná. Recorrido: Município de Umuarama. Relator: Min. Carlos Velloso, 09 de dezembro de 1999. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=234291>>. Acesso em 15 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Recurso extraordinário 163.231/SP**. Recurso extraordinário. Constitucional. Legitimidade do Ministério Público para promover ação civil pública em defesa dos interesses difusos, coletivos e homogêneos. Mensalidades escolares: capacidade postulatória do *Parquet* para discuti-las em Juízo. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Associação Notre Dame de Educação e Cultura. Relator: Min. Maurício Corrêa, 26 de fevereiro de 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=214240>>. Acesso em 15 jan. 2020.

BUENO, Cassio Scarpinella. *As class actions norte-americanas e as ações coletivas brasileiras: pontos para uma reflexão conjunta*. **Revista de Processo**. v. 82, p. 92-151, abr-jun/1996, DTR1996175. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. **A proteção internacional dos direitos humanos**: fundamentos jurídicos e instrumentos básicos. São Paulo: Saraiva, 1991.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1988.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. Formações sociais e interesses coletivos diante da justiça civil. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 2, n. 5, jan/mar. 1977.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **Acesso à Justiça**: Juizados especiais e ação civil pública. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CICHOCKI NETO, José. **Limitações ao acesso à Justiça**. Curitiba: Juruá, 2009.

CIDH. Corte Interamericana de Derechos Humanos. **Convención Americana sobre Derechos Humanos**. Assinada na Conferência Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, em 22 de novembro de 1969. Disponível em: <[https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencion\\_americana.htm](https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencion_americana.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2019.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação histórica dos direitos humanos**. 7. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. amp. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

CUNHA, Luciana Gross Siqueira. **Juizado Especial**: criação, instalação, funcionamento e a democratização do acesso à Justiça. São Paulo: Saraiva, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos humanos e cidadania**. 2. ed. São Paulo: Moderna, 2004.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **Elementos de teoria geral do Estado**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

DAUDT, Simone Stabel. Aspectos das ações coletivas no direito brasileiro e das *class action* no direito norte-americano. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3871, 5 fev. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26599>. Acesso em: 30 jan. 2020.

DELLAGERISI, Bruno Ortigara. **As razões do processo coletivo contra um modelo individualista**. Dissertação, mestrado em Direito. Faculdade Meridional (IMED). Passo Fundo/RS, 2016.

DELGADO, José Augusto. Interesses difusos e coletivos: evolução conceitual: doutrina e jurisprudência do STF. **Revista Jurídica**, n. 260, p. 21, jun. 1999.

DIDIER JUNIOR, Fredie; ZANETI JUNIOR, Hermes. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo. v. 4. 5. ed. Salvador: JusPodivm, 2010.

DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

DUDH. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=por>>. Acesso em: 11 jan. 2020.

DUFOUR, Dany-Robert. Da modernidade à pós-modernidade. **A arte de reduzir as cabeças**. Rio de Janeiro: Companhia Freud, 2005.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia? *apud* PANDOLFI, Dulce *et al* (orgs.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1999.

ESPINDOLA, Angela Araujo da Silveira. **Superação do racionalismo no processo civil enquanto condição de possibilidade para a construção das tutelas preventivas**: um problema de estrutura ou função? (ou: por que é preciso navegar em direção à ilha desconhecida e construir o direito processual civil do estado democrático de direito?). Tese (Doutorado em Direito) Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). São Leopoldo, 2008. 305p.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FRIEDENTHAL, Jack H.; KANE, Mary Kay; MILLER, Arthur R. **Civil procedure**. 2. ed. Missouri: West, 1985, *apud* BUENO, Cassio Scarpinella. As *class actions* norte-americanas e as ações coletivas brasileiras: pontos para uma reflexão conjunta. **Revista de Processo**. v. 82, p. 92-151, abr-jun/1996, DTR1996175. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996.

FUX, Luiz. **Curso de direito processual civil**. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca. **Direitos difusos e coletivos I: teoria geral do processo coletivo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

GARCIA, Bruna Pinotti; LAZARI, Rafael de. **Manual de direitos humanos**. Salvador: Juspodivm, 2014.

GIDI, Antonio. **A class action como instrumento de tutela coletiva dos direitos: as ações coletivas em uma perspectiva comparada**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_. **Coisa julgada e litispendência em ações coletivas**. São Paulo: Saraiva, 1995.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. **Direito processual civil esquematizado**. São Paulo: Saraiva, 2016.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. (coord.). **Direito processual coletivo e o anteprojeto de Código Brasileiro de Processos Coletivos**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **Acesso à Justiça e o Código de Defesa do Consumidor: o processo em evolução**. Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1996.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **Da class action for damages à ação de classe brasileira: os requisitos de admissibilidade** *apud* MILARÉ, Edis. (coord.). Ação civil pública: Lei 7.347/85 – 15 anos. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **O processo coletivo do consumidor**. Livro de Estudos Jurídicos. n. 9, Instituto de Estudos Jurídicos. Rio de Janeiro: 1994.

HABERMAS, Jürgen; SPEIBER, George (trad.); SOETHE, Paulo Astor (trad.). **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. São Paulo: Loyola, 2002.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991 *apud* BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

ISAIA, Cristiano Becker; GADENZ, Danielli; DE LA RUE, Letícia Almeida. **A necessária superação do processualismo liberal em tempos de relações**

**virtuais e a busca de respostas corretas para litígios envolvendo direitos transindividuais decorrentes da sociedade em rede.** Revista Direito e Práxis, v. 5, p. 94-114, 2014.

JOBIM, Marco Félix. **Cultura, escolas e fases metodológicas do processo.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

KUBINSZKY, Luiz. A classificação das obras de direito dos Estados Unidos da América em especial consideração para com o Direito de Processo Civil e Penal segundo o sistema da biblioteca do Congresso (*Library of Congress*). **Revista de Processo**, v. 26, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982 *apud* DAUDT, Simone Stabel. Aspectos das ações coletivas no direito brasileiro e das *class action* no direito norte-americano. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 19, n. 3871, 5 fev. 2014. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/26599>. Acesso em: 30 jan. 2020.

LEAL, Márcio Flávio Mafra. **Ações coletivas: história, teoria e prática.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

LEITÃO, David Ricardo de Almeida. **A terceira onda processual para a efetivação da prestação jurisdicional no Brasil.** 2010. Disponível em: [https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id\\_dh=4537](https://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=4537). Acesso em: 02 jan. 2020.

LEITE, Carlos Henrique Bezerra. **Direitos humanos.** 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

LENZA, Pedro. **Teoria geral da ação civil pública.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

LIPOVETSKY, Gilles. **A felicidade paradoxal: ensaios sobre a sociedade de hiperconsumo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

MACIEL JUNIOR, Vicente de Paula. **Teoria do direito coletivo: direito ou interesse? (difuso, coletivo ou individual homogêneo).** Revista da Anamatra, São Paulo/SP, v. 9, 2004.

MAFFESOLI, Michel (trad. Abner Chiquieri). **Homo eroticus: comunhões emocionais.** Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MALHEIRO, Emerson. **Curso de direitos humanos.** 2. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **A resolução dos conflitos e a função judicial no contemporâneo Estado de Direito.** 2. ed. rev. atual e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir.** 8. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2007.

MARINONI, Luiz Guilherme. **Novas linhas do processo civil**. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **Técnica processual e tutela de direitos**. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **Teoria geral do processo**. v. 1. 7. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. O direito à tutela jurisdicional efetiva na perspectiva da teoria dos direitos fundamentais. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 9, n. 378, 20 jul. 2004. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/5281>. Acesso em: 29 jan. 2020.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_; ARENHART, Sergio Cruz. **Manual do processo de conhecimento**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_; MITIDIERO, Daniel. **Novo Código de Processo Civil Comentado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MARQUES, Alberto Carneiro. **Perspectivas do processo coletivo no movimento de universalização do acesso à justiça**. Curitiba: Juruá Editora, 2007.

MARQUES, Vinicius Pinheiro; HAONAT, Ângela Issa. A tutela do meio ambiente por meio da ação popular como garantia do Estado democrático. **Revista Jurídica UNICURITIBA**, v. 01, n. 42 (2016). Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/1487/1016>. Acesso em 10 fev. 2020.

MATTOS, Fernando Pagani. **Acesso à justiça: um princípio em busca de efetivação**. Curitiba: Juruá, 2011.

MAZZEI, Rodrigo. **A ação popular e o microsistema da tutela coletiva**. GOMES JÚNIOR, Luiz Manoel; SANTOS FILHO, Ronaldo Fenelon coords.). **Ação popular: aspectos relevantes e controvertidos**. São Paulo: RCS, 2006.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **Tutela dos interesses difusos e coletivos**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

MENDES, Aluisio Gonçalves de Castro. **Ações coletivas no direito comparado e nacional**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

MORAIS, Fausto Santos de. 2013. **Hermenêutica e pretensão de correção**: uma revisão crítica da aplicação do princípio da proporcionalidade pelo Supremo Tribunal Federal. São Leopoldo, RS. Tese de Doutorado. Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

NABAIS, José Casalta. **Por uma liberdade com responsabilidade**: estudo sobre direitos e deveres fundamentais. Coimbra: Editora Coimbra, 2007.

NERY JUNIOR, Nelson. **Princípios do processo na Constituição Federal**: processo civil, penal e administrativo. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2009.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **Princípios do processo civil na Constituição Federal**. 8. ed. rev., ampl. e atual. com as novas súmulas do STF e com análise sobre a relativização da coisa julgada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Código de processo civil comentado e legislação extravagante**. 13. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013.

NOVAIS, Jorge Reis. **Direitos sociais**: teoria jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais. Coimbra: Editora Coimbra, 2010.

NOVELINO, Marcelo. **Direito constitucional**. 6. ed. rev. atual. e amp. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2012.

OLIVEIRA JÚNIOR, José Alcebíades de. **Teoria jurídica e novos direitos**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2000 *apud* CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de direito constitucional**. 10. ed. rev. amp. e atual. Salvador: JusPodivm, 2016.

PALMAS (TO). Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. **Ofício n. 397/2019-GAPR**. Palmas, TO: Gabinete da Presidência do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, 5 de setembro de 2019. Assunto: resposta ao mandado de intimação encaminhado à Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CAENG) no processo judicial n. 0000919-62.2019.827.2728. Destinatário: Juíza da 1ª Escrivania Cível de Novo Acordo.

PIRES, Cecília. **O argumento filosófico sobre a democracia**. TRINDADE, André Karam; ESPINDOLA, Angela Araujo da Silveira; BOFF, Salete Oro (orgs.). **Direito, democracia e sustentabilidade**. Anuário do Programa de pós-graduação da IMED. 2013.

PLATÃO. **A República**. São Paulo: Martin Claret, 2004.

QUEIROZ, Cristina Maria Machado de. **Direitos fundamentais**: teoria geral. Coimbra: Editora Coimbra, 2010.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Ação civil pública e meio ambiente**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

ROSA, Alexandre Morais da. Estado democrático de direito, hermenêutica da Constituição e decisão judicial. ROSA, Alexandre Morais da; LINHARES, José Manuel Aroso. **Diálogos com a law & economics**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

RULLI JÚNIOR, Antônio. **Universalidade da jurisdição**. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SÃO PAULO. **Lei estadual n. 16.428, de 29 de maio de 2017**. Cria o Fundo Especial de Custeio de Perícias – FEP, nos termos que especifica. São Paulo, SP: 2020. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2017/lei-16428-29.05.2017.html>>. Acesso em 15 jan. 2020.

**SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ (org.). **Constituição, direitos fundamentais e direito privado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SAUWEN, Regina Fiuza; HRYNIEWICZ, Severo. **O direito *in vitro*: da bioética ao biodireito**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1997.

SILVA, Jaqueline Mielke. **Os limites subjetivos da coisa julgada na ação civil pública e a realização de direitos fundamentais**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

SOUZA, Jadir Cirqueira de. **Ação civil pública ambiental**. São Paulo: Pillares, 2005.

SOUZA, Wilson Alves de. **Acesso à justiça**. Salvador: Dois de Julho, 2013.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.

TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e Ativismo judicial: limites da atuação do Judiciário**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

TESHEINER, José Maria. Direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos. **Processos coletivos**. TESHEINER, José Maria (org.). Porto Alegre: HS Editora, 2012.

THAMAY, Rennan Faria Krüger. O processo coletivo na teoria geral do processo civil: legitimidade e coisa julgada. **Revista Jurídica Direito, Sociedade e Justiça**. Disponível em: <<https://periodicosonline.uems.br/index.php/RJDSJ/article/view/661/626>>. Acesso em 25 jan. 2020.

TOCANTINS. **Lei Complementar n. 10, de 11 de janeiro de 1996.** Institui a Lei Orgânica do Poder Judiciário do Estado do Tocantins e dá outras Providências. Palmas, Tocantins: 2020. Disponível em: <[http://www.tjto.jus.br/joomlatools-files/docman-files/arquivos/legislacao\\_interna/leis/lei\\_complementar\\_10\\_96.pdf](http://www.tjto.jus.br/joomlatools-files/docman-files/arquivos/legislacao_interna/leis/lei_complementar_10_96.pdf)>. Acesso em 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução Administrativa n. 3, de 5 de agosto de 2009.** Dispõe sobre as atribuições que compõe a estrutura do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, especificamente, os Órgãos Superiores e de Assessorias, o Instituto de Contas e os Serviços Técnicos de Fiscalização e de Administração e as funções auxiliares. Palmas, Tocantins: Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO), 2020. Disponível em: <<https://www.tce.ce.gov.br/exercicios-antecedentes/resolucoes-administrativas/2019/send/270-resolucoes-administrativas-2019/3739-resolucao-administrativa-3-2019>>. Acesso em 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 89, de 17 de maio de 2018.** Dispõe sobre a renomeação e redistribuição das competências das varas cíveis, criminais, precatórias, de fazendas e registros públicos e juizado especial criminal da Comarca de Palmas e turmas recursais. Palmas, TO: Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, 2020. Disponível em: <<http://www.tjto.jus.br/elegis/Home/Imprimir/1460>>. Acesso em 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 6, de 4 de abril de 2019.** Altera a Resolução n. 89, de 17 de maio de 2018, que sobre a renomeação e redistribuição das competências das varas cíveis, de fazendas e registros públicos, juizado criminal e turmas recursais da Comarca de Palmas. Palmas, TO: Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, 2020. Disponível em: <<http://www.tjto.jus.br/elegis/Home/Imprimir/1863>>. Acesso em 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 53, de 1º de agosto de 2019.** Dispõe sobre a desinstalação da Comarca de Tocantínia e sua anexação à Comarca de Miracema do Tocantins, a desinstalação do Juizado Especial Criminal da Comarca de Porto Nacional e sua anexação, ao Juizado Especial Cível da mesma Comarca, a alteração das competências dos juzizados da Capital, criação de vara na Comarca de Paraíso do Tocantins e alteração de distritos judiciários, e dá outras providências. Palmas, TO: Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, 2020. Disponível em: Acesso em 10 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Resolução n. 99, de 21 de novembro de 2019.** Dispõe sobre a desinstalação da Comarca de Axixá do Tocantins e distritos judiciários e suas anexações à Comarca de Itaguatins, a alteração da competência da 2ª Vara Criminal e a criação da Vara de Execuções Penais da Comarca de Araguaína e dá outras providências. Palmas, TO: Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, 2020. Disponível em: <http://www.tjto.jus.br/elegis/Home/Imprimir/2022>. Acesso em 10 jan. 2020.

VASAK, Karel. ***The International Dimensions of Human Rights***. Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1982 *apud* BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

VENTURI, Elton. O Código Modelo de Processos Coletivos para Ibero America: aspectos conceituais. **Revista do Instituto do Direito Brasileiro (RIDB)**. Ano 1 (2012), n. 4. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. **Processo civil coletivo**: a tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil. Perspectivas de um Código Brasileiro de Processos Coletivos. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

VERBIC, Francisco. *Consumer class action in Argentina and Brazil: comparative analysis and enforcement of foreign judgments*. **Revista de Processo**, ano 37, v. 209, julho 2012.

VICENTINO, Cláudio. **História geral**: Idade Média, Moderna e Contemporânea, incluindo Pré-História, Grécia e Roma. 3. ed. São Paulo: Scipione, 1993.

WAMBIER, Luiz Rodrigues. **Curso avançado de processo civil**: teoria geral do processo de conhecimento. v. 1. 9. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

WATANABE, Kazuo. Acesso à Justiça e Sociedade Moderna. **Participação e processo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1988.

\_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_. GRINOVER, Ada Pellegrini, et al. **Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. 9 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Constitucionalismo e direitos sociais no Brasil**. São Paulo: Acadêmica, 1989.

ZANETI JUNIOR, Hermes. **Processo coletivo**. Salvador: JusPodivm, 2006.

ZAVASCKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 7. ed. rev. atual. e amp. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017.

## APÊNDICE A



ESTADO DO TOCANTINS  
PODER EXECUTIVO  
GOVERNO DO ESTADO

**Lei n. \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020.**

*Cria o Fundo Estadual de Custeio de Perícias Judiciais (FEP), nos termos que especifica e dá outras providências.*

### **O GOVERNADOR DO ESTADO DO TOCANTINS:**

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu sanciono e promulgo a seguinte lei:

Art. 1º. Fica criado o Fundo Estadual de Custeio de Perícias Judiciais (FEP), vinculado ao Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins.

Art. 2º. O FEP tem como objetivo promover, nos limites estabelecidos na presente lei, o custeio de perícias judiciais e avaliações médico-legais, psiquiátricas e de investigações de vínculo genético por meio de identificação de polimorfismos de DNA *inter vivos* e *post mortem* e de outras perícias judiciais das demais áreas do conhecimento, em processos da competência da Justiça comum estadual envolvendo partes beneficiárias da gratuidade da justiça e em ações coletivas propostas para a tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Parágrafo único. O custeio de perícias com recursos advindos do FEP somente será autorizado se ficar comprovada a impossibilidade de o autor da ação arcar com o pagamento dos honorários periciais, não houver a possibilidade de inversão do ônus da prova ou quando a prova for postulada por parte autora de ação coletiva ajuizada para a tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Art. 3º. Constituem fontes de recursos do FEP:

I – repasses de valores oriundos de convênios celebrados com Poderes ou órgãos públicos estaduais e/ou federais;

II – doações e contribuições de pessoas físicas e/ou jurídicas de direito privado, e de órgãos e/ou entidades federais, estaduais e/ou municipais, bem como entidades internacionais;

III – recursos resultantes de aplicações financeiras das disponibilidades temporárias;

IV – recursos decorrentes de multas cominatórias e/ou processuais aplicadas contra entes públicos e/ou agentes políticos em processos da competência da Justiça comum estadual, na forma dos artigos 77, § 2º e 3º, 139, IV, e 536, § 1º, todos da lei n. 13.105/2015 (Código de Processo Civil);

V – multa civil aplicada como penalidade prevista no art. 12 da lei n. 8.429/92 nos processos de competência da Justiça comum estadual;

VI – outros valores que lhe sejam destinados.

Art. 4º. Os recursos financeiros do Fundo serão depositados e mantidos na conta da Unidade Gestora do FEP.

Parágrafo único. Fica autorizada a aplicação financeira das disponibilidades do FEP em operações ativas, de modo a preservá-las contra eventual perda do poder aquisitivo da moeda ocasionada pela inflação.

Art. 5º. O FEP será gerido por um Conselho Gestor com a seguinte composição:

I – Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, que o presidirá;

II – Diretor Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins;

III – Diretor Financeiro do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins;

IV – Secretário da Fazenda do Estado do Tocantins;

V – dois juízes de direito designados pelo Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins;

VI – dois membros do Ministério Público do Estado do Tocantins designados pelo Procurador-Geral de Justiça;

VII – dois defensores públicos designados pelo Defensor Público Geral do Estado do Tocantins.

Parágrafo único. A participação no Conselho é considerada serviço público relevante, vedada a remuneração a qualquer título.

Art. 6º. Incumbe ao Conselho Gestor do Fundo:

I – autorizar a celebração de convênios, contratos e termos de parceria que tenham por objeto a aplicação de receitas do FEP;

II – organizar o cronograma financeiro do FEP e acompanhar a sua execução;

III – zelar pela adequada utilização dos recursos do FEP;

IV – autorizar o custeio das perícias e avaliações que se enquadrem nos requisitos desta lei;

V – fixar os valores máximos nos adiantamentos e nos honorários definitivos a serem pagos com recursos do FEP;

VI – fixar limite máximo anual a ser gasto pelo FEP.

§ 1º. Observada a legislação vigente, o Conselho Gestor poderá editar normas e instruções complementares e fixar planos de aplicação e utilização dos recursos do FEP.

§ 2º. O valor total reembolsável e de custeio fixado pelo Conselho Gestor poderá ser inferior ao valor fixado na respectiva decisão judicial.

Art. 7º. Os demonstrativos financeiros do FEP obedecerão ao disposto na legislação própria de regência e serão publicados mensalmente na *internet* no sítio do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins.

Art. 8º. Resolução a ser editada pelo Conselho Gestor do FEP disporá sobre o procedimento para designação de perito judicial a ser custeado pelo FEP, bem como o valor dos respectivos honorários periciais.

Art. 9º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Araguaia, aos     de     de 2020.

**MAURO CARLESSE**  
**Governador do Estado**

### **JUSTIFICATIVA**

Excelentíssimos Senhores Deputados Estaduais,

Submeto à apreciação de Vossas Excelências a nova minuta do anteprojeto de lei estadual que visa criar o Fundo Estadual de Custeio de Perícias Judiciais (FEP), cujo propósito é o de promover o custeio de perícias judiciais e avaliações médico-legais, psiquiátricas e de investigação de vínculo genético, por meio de identificação de polimorfismos de DNA *inter vivos* e *post mortem*, em processos da competência da Justiça comum estadual envolvendo partes beneficiárias da gratuidade da justiça, bem como em ações coletivas propostas para a tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A minuta apresentada é resultado de diversas tratativas do Governo do Estado do Tocantins com o Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins (TJTO) e com o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (TCE/TO).

É importante mencionar que a necessidade de aprovação desta norma adveio da demanda apresentada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins a este

Governo do Estado, no sentido da dificuldade de produção de provas periciais nos processos em que os autores são beneficiários da gratuidade da justiça, o que inviabiliza a designação de perito judicial, face à impossibilidade de custeio dos honorários periciais pela parte requerente.

Além disso, de acordo com a demanda apresentada pelo TJTO, outra enorme dificuldade enfrentada pelos magistrados estaduais reside na produção de provas periciais nas ações coletivas ajuizadas para a tutela dos direitos metaindividuais, compreendidos como os direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos. Em referidos processos, ajuizados, via de regra, contra agentes ou ex-agentes públicos e contra entes públicos, foi relatada enorme dificuldade na produção de provas periciais, seja em razão da complexidade de tais provas, seja em razão dos custos elevados dos honorários periciais, os quais deveriam ser arcados pela parte demandada (agentes e/ou ex-agentes públicos e/ou entes públicos), já que a parte autora, via de regra, é o Ministério Público ou a Defensoria Pública, que, por lei, são dispensados dos custos com a produção de provas. Portanto, tal problema (custeio das provas periciais em ações coletivas) doravante poderá ser resolvido de forma definitiva com a criação do FEP.

É importante consignar que o custeio das perícias será autorizado apenas quando for devidamente comprovada a impossibilidade de a parte autora da ação arcar com o pagamento dos honorários periciais, quando não for possível a inversão do ônus da prova ou mesmo quando a prova pericial for postulada por parte autora de ação coletiva ajuizada para a tutela de direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Ademais, o Fundo Estadual de Custeio de Perícias Judiciais (FEP) será gerido por um Conselho Gestor (art. 5º), que será presidido pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins e composto a) pelo Diretor Geral do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins; b) pelo Diretor Financeiro do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins; c) pelo Secretário da Fazenda do Estado do Tocantins; d) por dois juizes de direito designados pelo Tribunal Pleno do Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins; e) por dois membros do Ministério Público do Estado do Tocantins designados pelo Procurador-Geral de Justiça; e f) por dois defensores públicos designados pelo Defensor Público Geral do Estado do Tocantins.

Ainda, impende mencionar que, de acordo com o anteprojeto apresento (art. 6º), incumbirá ao Conselho Gestor do FEP: a) autorizar a celebração de convênios, contratos e termos de parceria que tenham por objeto a aplicação de receitas do FEP; b) organizar o cronograma financeiro do FEP e acompanhar a sua execução; c) zelar pela adequada utilização dos recursos do FEP; d) autorizar o custeio das perícias e avaliações que se enquadrem nos requisitos desta lei; e) fixar os valores máximos nos adiantamentos e nos honorários definitivos a serem pagos com recursos do FEP; e f) fixar limite máximo anual a ser gasto pelo FEP.

São estas, portanto, senhores Deputados Estaduais, as razões expostas para a necessidade de criação do Fundo Estadual de Custeio de Perícias Judiciais (FEP).

Sem mais para a oportunidade, renovo os meus protestos de elevada estima e distinta consideração e apreço por esta augusta Casa de Leis.

Palmas, de de 2020.

**MAURO CARLESSE**  
**Governador do Estado**

## APÊNDICE B



ESTADO DO TOCANTINS  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA  
TRIBUNAL DE CONTAS

### TERMO DE COOPERAÇÃO N. \_\_\_\_/2020

TERMO DE COOPERAÇÃO DE N. \_\_\_\_/2020, QUE ENTRE SI CELEBRAM O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS (TCE/TO) E O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS (TJTO), E QUE TEM COMO OBJETIVO A DISPONIBILIZAÇÃO, PELO TCE/TO AO TJTO, DE SEUS ÓRGÃOS INTERNOS PARA A REALIZAÇÃO DE PERÍCIAS JUDICIAIS NAS ÁREAS DE CONTABILIDADE PÚBLICA E ENGENHARIA CIVIL EM AÇÕES COLETIVAS.

O **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS**, doravante denominado **TCE/TO**, pessoa física de direito público interno com sede na Avenida Teotônio Segurado, quadra 102 Norte, conjunto 01, lotes 01 e 02, em Palmas/TO, inscrito no CNPJ/MF sob o n. 25.053.133/0001-57, neste ato representado por seu presidente, **Conselheiro Severiano José Costandrade de Aguiar**, brasileiro, casado, portador do RG n. 000.000 – SSP/TO, inscrito no CPF/MF sob o n. 25.053.133/0001-57; e o **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS**, doravante denominado **TJTO**, pessoa jurídica de direito público interno com sede no Palácio da Justiça Rio Tocantins, situado na Praça dos Girassois, Marco Central, em Palmas/TO, inscrito no CNPJ/MF sob o n. 25.053.190/0001-36, neste ato representado por seu Presidente, **Desembargador Helvécio de Brito Maia Neto**, brasileiro, casado, portador do RG n. 000.000 – SSP/TO, inscrito no CPF/MF sob o n. 000.000.000-00, plenamente cientes de que a cooperação entre as instituições contribuirá para o rápido julgamento das ações coletivas pendentes de julgamento em todo o Estado do Tocantins, resolvem celebrar o presente **TERMO DE COOPERAÇÃO**, tudo em conformidade com as cláusulas a seguir articuladas:

#### CLÁUSULA PRIMEIRA DO OBJETO

O presente termo de cooperação tem por objeto a disponibilização, pelo TCE/TO ao TJTO, da Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CAENG) e da Coordenadoria de Auditorias Especiais (COAES), para a realização de provas periciais nas ações coletivas pendentes de julgamento e que demandem a produção de tal modalidade probatória.

## **CLÁUSULA SEGUNDA DAS FORMAS DE COOPERAÇÃO**

Por meio do presente termo de acordo, os juízes de direito do Poder Judiciário do Estado do Tocantins ficam autorizados a designar a Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CAENG) e a Coordenadoria de Auditorias Especiais (COAES) para a realização de provas periciais nas ações coletivas pendentes de julgamento e que demandem a produção de tal modalidade probatória.

**Parágrafo único.** Ato normativo a ser editado pela Presidência do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins no prazo de 30 (trinta) dias da publicação deste termo de cooperação disporá sobre o procedimento a ser observado pelos juízes de direito do Poder Judiciário do Estado do Tocantins para a designação da Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CAENG) ou da Coordenadoria de Auditorias Especiais (COAES) para a realização de provas periciais nas ações coletivas pendentes de julgamento e que demandem a produção de tal modalidade probatória.

## **CLÁUSULA TERCEIRA DO PRAZO**

O presente termo de cooperação tem o prazo de validade de 24 (vinte e quatro) meses, prorrogável por igual período ou até a entrada em vigor da lei ordinária estadual decorrente da aprovação do projeto de lei apresentado pelo governador do Estado do Tocantins à Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins e que dispõe sobre a criação do Fundo Estadual de Custeio de Perícias Judiciais (FEP).

## **CLÁUSULA QUARTA DO FORO**

As questões decorrentes da execução deste termo de cooperação e que não puderem ser dirimidas administrativamente serão processadas e julgadas na Justiça comum estadual, na comarca de Palmas, foro este que as partes elegem como o competente para a resolução de quaisquer controvérsias decorrentes da execução deste instrumento.

E, por estarem de acordo, os partícipes firmam o presente Termo de Cooperação em duas vias, de igual teor e forma.

Palmas,        de        de 2020.

**Conselheiro SEVERIANO COSTANDRADE  
Presidente do TCE/TO**

**Desembargador HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO  
Presidente do TJTO**

## APÊNDICE C



ESTADO DO TOCANTINS  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### RECOMENDAÇÃO N. \_\_\_\_/2020

Recomenda a priorização do manejo de ações coletivas para os casos específicos de tutela de interesses e direitos difusos e coletivos *stricto sensu* especificamente nos casos em que se é buscado o acesso a serviços públicos e/ou o fornecimento de bens públicos na área de saúde pública e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS e o CORREGEDOR-GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS**, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO a necessidade de observância, pelo Poder Judiciário, do princípio da eficiência administrativa, previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB);

CONSIDERANDO que o princípio constitucional da razoável duração do processo (art. 5º, LXXVIII, CRFB) é uma diretriz a ser constantemente observada e perseguida pelo Poder Judiciário nacional;

CONSIDERANDO que o processamento e o julgamento das ações coletivas é prioridade máxima do Poder Judiciário nacional, eleita como tal pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio da meta n. 06/2020;

CONSIDERANDO a necessidade de se retratarem com fidedignidade os dados estatísticos relativos ao cumprimento da meta n. 06/2020/CNJ;

CONSIDERANDO a enorme quantidade de ações coletivas em tramitação no Poder Judiciário do Estado do Tocantins propostas para a tutela de interesses e direitos individuais homogêneos, especificamente nos casos em que se é buscado o acesso a serviços e/ou o fornecimento de bens públicos na área da saúde pública (“judicialização da saúde pública”); e, por fim,

CONSIDERANDO a necessidade de se racionalizar o manejo de ações coletivas, especificamente para a finalidade para a qual tais demandas foram originalmente concebidas, vale dizer, para a tutela dos interesses e direitos difusos e coletivos *stricto sensu*;

**RESOLVEM:**

**Art. 1º.** Fica recomendado a todos os membros do Ministério Público do Estado do Tocantins e da Defensoria Pública do Estado do Tocantins que nos casos em que se é buscado o acesso a serviços públicos e/ou o fornecimento de bens públicos na área da saúde pública (“judicialização da saúde”) seja priorizado o manejo de ações coletivas especificamente para as estritas hipóteses de tutela de interesses e direitos difusos e coletivos *stricto sensu*, de modo a se compelir o Poder Público a estruturar os setores deficitários da saúde pública nos âmbitos municipal e estadual.

**Art. 2º.** Fica recomendado a todos os membros do Ministério Público do Estado do Tocantins e da Defensoria Pública do Estado do Tocantins que para os casos de tutela de interesses e direitos individuais homogêneos envolvendo o acesso a serviços públicos e/ou o fornecimento de bens públicos na área da saúde pública (“judicialização da saúde”), sejam manejados instrumentos jurídicos diversos dos das ações coletivas, a exemplo de ações ordinárias (ações de obrigação de fazer ou de dar coisa certa) e mandados de segurança.

**Art. 3º.** Esta Recomendação Conjunta entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 3º.** Encaminhe-se cópia desta Recomendação Conjunta à Procuradoria Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins e à Defensoria Pública do Estado do Tocantins.

**GABINETE DA PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS**, em Palmas – Tocantins, aos     de     de 2020.

**Desembargador HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO**  
**Presidente**

**Desembargador JOÃO RIGO GUIMARÃES**  
**Corregedor Geral da Justiça**

## APÊNDICE D



ESTADO DO TOCANTINS  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### RECOMENDAÇÃO N. \_\_\_\_/2020

Recomenda a celebração de acordo extrajudicial de não persecução cível nos casos envolvendo improbidade administrativa, na forma do art. 17, § 1º, da lei n. 8.429/92, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS e o CORREGEDOR-GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS**, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO a necessidade de observância, pelo Poder Judiciário, do princípio da eficiência da Administração Pública, previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB);

CONSIDERANDO que o processamento e o julgamento das ações de improbidade administrativa é prioridade máxima do Poder Judiciário nacional, eleita como tal pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio da meta n. 04/2020;

CONSIDERANDO a possibilidade de celebração de acordo de não persecução cível nos casos envolvendo improbidade administrativa, na forma prevista no art. 17, § 1º, da lei n. 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA), com a redação que lhe foi conferida pela lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019;

CONSIDERANDO a enorme quantidade de ações de improbidade administrativa em tramitação no Poder Judiciário do Estado do Tocantins;

CONSIDERANDO que o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil, além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa;

CONSIDERANDO que cabe ao Poder Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação;

CONSIDERANDO a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios;

CONSIDERANDO ser imprescindível estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas de resolução consensual judicial e extrajudicial de conflitos;

**RESOLVEM:**

**Art. 1º.** Fica recomendado a todos os membros do Ministério Público do Estado do Tocantins e da Defensoria Pública do Estado do Tocantins que em atenção ao disposto no art. 17, § 1º, da lei n. 8.429/92 (com redação determinada pela lei n. 13.964/2019), e em detrimento do ajuizamento desnecessário de ação coletiva, seja priorizada a celebração de acordos extrajudiciais de não persecução cível nos casos envolvendo improbidade administrativa, se a situação fático-jurídica assim o autorizar e/ou permitir, de modo a se reduzir o manejo inadequado de ação coletiva.

**Art. 2º.** Fica recomendado aos Juízes de Direito do Poder Judiciário do Estado do Tocantins que, em atenção ao disposto no art. 17, § 1º, da lei n. 8.429/92 (com redação determinada pela lei n. 13.964/2019), seja facultado aos autores de ações de improbidade administrativa que estão em curso a manifestação quanto à possibilidade de eventual celebração de transação em referidas demandas coletivas.

**Art. 3º.** Esta Recomendação Conjunta entra em vigor na data de sua publicação.

**Art. 4º.** Encaminhem-se cópias desta recomendação conjunta à Procuradoria Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Tocantins e à Defensoria Pública Geral do Estado do Tocantins.

**GABINETE DA PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS**, em Palmas – Tocantins, aos     de     de 2020.

**Desembargador HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO**  
**Presidente**

**Desembargador JOÃO RIGO GUIMARÃES**  
**Corregedor Geral da Justiça**

## APÊNDICE E



ESTADO DO TOCANTINS  
PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA

### RECOMENDAÇÃO N. \_\_\_\_/2020

Recomenda a tentativa de celebração de acordo judicial nas ações coletivas que estão em tramitação e que versam sobre interesses e direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, quando o caso permitir e quando o interesse público for disponível.

**O PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS e o CORREGEDOR-GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS**, no uso de suas atribuições legais e regimentais,

CONSIDERANDO a necessidade de observância, pelo Poder Judiciário, do princípio da eficiência da Administração Pública, previsto no artigo 37, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB);

CONSIDERANDO que o processamento e o julgamento das ações coletivas é prioridade máxima do Poder Judiciário nacional, eleita como tal pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) por meio da meta n. 06/2020;

CONSIDERANDO a possibilidade de celebração de acordo extrajudicial ou judicial nas ações coletivas que versam sobre interesses e direitos difusos, coletivos *stricto sensu* e individuais homogêneos, quando o interesse público for disponível (interesse público secundário);

CONSIDERANDO a enorme quantidade de ações coletivas em tramitação no Poder Judiciário do Estado do Tocantins;

CONSIDERANDO que o direito de acesso à Justiça, previsto no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil, além da vertente formal perante os órgãos judiciários, implica acesso à ordem jurídica justa;

CONSIDERANDO que cabe ao Poder Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que

possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação;

CONSIDERANDO a necessidade de se consolidar uma política pública permanente de incentivo e aperfeiçoamento dos mecanismos consensuais de solução de litígios;

CONSIDERANDO que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças;

CONSIDERANDO ser imprescindível estimular, apoiar e difundir a sistematização e o aprimoramento das práticas de conciliação e mediação;

**RESOLVEM:**

**Art. 1º.** Fica recomendada a todos os magistrados do Poder Judiciário do Estado do Tocantins a tentativa de celebração de acordo nas ações coletivas que estão em trâmite no âmbito da Justiça comum do Estado do Tocantins, quando o caso assim o permitir e quando se tratar de interesse público disponível.

**Parágrafo único.** A tentativa de transação a que se refere o *caput* do art. 1º deve ser feita em qualquer fase do processo e antes da superveniência da sentença.

**Art. 2º.** Esta Recomendação Conjunta entra em vigor na data de sua publicação.

**GABINETE DA PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO TOCANTINS**, em Palmas – Tocantins, aos     de     de 2020.

**Desembargador HELVÉCIO DE BRITO MAIA NETO**  
Presidente

**Desembargador JOÃO RIGO GUIMARÃES**  
Corregedor Geral da Justiça



# Diário Oficial

Estado de São Paulo

Geraldo Alckmin - Governador

Poder  
Executivo  
seção I

**Imprensa Oficial**

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Palácio dos Bandeirantes • Av. Morumbi 4.500 • Morumbi • São Paulo • CEP 05650-000 • Tel. 2193-8000

Volume 127 • Número 100 • São Paulo, terça-feira, 30 de maio de 2017

[www.imprensaoficial.com.br](http://www.imprensaoficial.com.br)

## LEI Nº 16.428, DE 29 DE MAIO DE 2017

*Cria o Fundo Especial de Custeio de Perícias – FEP,  
nos termos que especifica*

**O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:**

Faço saber que a Assembleia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei:

**Artigo 1º** - Fica criado o Fundo Especial de Custeio de Perícias – FEP, vinculado à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania.

**Artigo 2º** - O FEP tem como objetivo promover, nos limites estabelecidos na presente lei, o custeio de perícias e avaliações médico-legais, psiquiátricas e de investigações de vínculo genético por meio de identificação de polimorfismos de DNA "inter vivos" e "post mortem", em processos da competência da Justiça Comum Estadual envolvendo partes beneficiárias da justiça gratuita.

**Parágrafo único** - O custeio de perícias com recursos advindos do FEP somente será autorizado se ficar comprovada a impossibilidade de o autor da ação arcar com o pagamento dos honorários periciais, conforme decidido nos autos judiciais ou não houver possibilidade de inversão do ônus da prova.

**Artigo 3º** - Constituem fontes de recursos do FEP:

I - dotações orçamentárias próprias, até o limite de 718.000 UFESPs (setecentas e dezoito mil Unidades Fiscais do Estado de São Paulo) por exercício orçamentário;

II - repasses de valores oriundos de convênios firmados com órgãos estaduais ou federais;

III - doações e contribuições de pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, e de órgãos ou entidades federais, estaduais ou municipais, bem como entidades internacionais;

IV - recursos resultantes de aplicações financeiras das disponibilidades temporárias;

V - outros valores que lhe sejam destinados.

**Artigo 4º** - Os recursos financeiros do Fundo serão depositados e mantidos na conta da Unidade Gestora do FEP.

**Parágrafo único** - Fica autorizada a aplicação financeira das disponibilidades do FEP em operações ativas, de modo a preservá-las contra eventual perda do poder aquisitivo da moeda.

Artigo 5º - O FEP será gerido por um Conselho Gestor com a seguinte composição:

I - Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania ou representante por ele indicado, que o presidirá;

II - dois juizes de direito designados pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado;

III - dois deputados estaduais designados pelo Presidente da Assembleia Legislativa do Estado;

IV - dois membros do Ministério Público, designados pelo Procurador-Geral de Justiça do Estado;

V - um procurador do Estado, designado pelo Procurador-Geral do Estado;

VI - um defensor público, designado pelo Defensor Público-Geral do Estado;

VII - Secretário da Fazenda ou representante por ele indicado;

VIII - um representante do Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo – IMESC.

Parágrafo único - A participação no Conselho é considerada serviço público relevante, vedada a remuneração a qualquer título.

Artigo 6º - Incumbe ao Conselho Gestor do Fundo:

I - autorizar a celebração de convênios, contratos e termos de parceria que tenham por objeto a aplicação de receitas do FEP;

II - organizar o cronograma financeiro do FEP e acompanhar sua execução;

III - zelar pela adequada utilização dos recursos do FEP;

IV - autorizar o custeio das perícias e avaliações que se enquadrem nos requisitos desta lei;

V - fixar os valores máximos nos adiantamentos e nos honorários definitivos a serem pagos com recursos do FEP;

VI - fixar limite máximo anual a ser gasto pelo FEP.

§ 1º - Observada a legislação vigente, poderá o Conselho Gestor baixar normas e instruções complementares e fixar planos de aplicação e utilização dos recursos do Fundo.

§ 2º - O valor total reembolsável e de custeio fixado pelo Conselho Gestor poderá ser inferior ao valor fixado na respectiva decisão judicial.

Artigo 7º - A Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania prestará apoio administrativo e fornecerá os recursos humanos e materiais ao Conselho Gestor.

Artigo 8º - A prestação de contas do FEP deverá, dentre outras que a legislação estabeleça, atender às seguintes disposições:

I - ser encaminhada à Assembleia Legislativa e ao Tribunal de Contas do Estado para a devida tomada de contas;

II - ser realizada anualmente, em prazo não superior a 90 (noventa) dias, contados do encerramento do exercício;

III - ser publicada em órgão de imprensa oficial e disponibilizada para consulta pela população no portal da transparência da Secretaria da Fazenda e nos portais do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública e da Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania;

IV - conter os balanços orçamentário, financeiro e patrimonial, inclusive conciliação dos saldos bancários;

V - conter relatório com os contratos, convênios, acordos e ajustes firmados.

Artigo 9º - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 29 de maio de 2017

GERALDO ALCKMIN

*Helcio Tokeshi*

Secretário da Fazenda

*Márcio Fernando Elias Rosa*

Secretário da Justiça e da Defesa da Cidadania

*Marcos Antonio Monteiro*

Secretário de Planejamento e Gestão

*Samuel Moreira da Silva Junior*

Secretário-Chefe da Casa Civil

Publicada na Assessoria Técnica da Casa Civil, em 29 de maio de 2017.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS  
Av. Joaquim Teotônio Segurado, 102 Norte, Cj. 01, Lts 01 e 02 - CEP 77006-002 - Palmas - TO - www.tce.to.gov.br

## OFÍCIO Nº 397/2019-GABPR

Palmas, 05 de setembro de 2019.

A Sua Excelência a Senhora  
**Juíza da 1ª Escrivania Cível de Novo Acordo**  
Fórum da Comarca de Novo Acordo  
Rua Silvestrina Guimarães, s/nº, centro  
77610-000 – Novo Acordo/TO

**Assunto:** resposta ao mandado de intimação encaminhado à Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CAENG) no processo judicial n. 0000919-62.2019.827.2728

Senhora Juíza,

Em resposta ao mandado de intimação encaminhado à Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Fiscalização de Obras e Serviços de Engenharia (CAENG) do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, no processo judicial n. 0000919-62.2019.827.2728, venho à presença de Vossa Excelência informar acerca da inviabilidade administrativa no cumprimento da determinação exarada no evento eletrônico n. 4 do referido processo.

Ocorre que os órgãos internos desta Corte de Contas possuem cronograma específico de diligências processuais, referentes aos processos do próprio TCE, de natureza fiscalizatória, a exemplo de auditorias, inspeções, vistorias *in loco* e tomadas de contas, com disponibilidade funcional e orçamentária própria para o cumprimento do múnus constitucional inerente ao controle externo da administração.

Importa frisar que a atual gestão tem como relevante diretriz institucional atuar em cooperação com o Poder Judiciário, buscando sempre viabilizar as solicitações judiciais, em prol da pacificação social, diante do amplo diálogo que já existe entre os órgãos de cúpula do Tribunal de Contas e do Tribunal de Justiça do Estado.

Ademais, é possível a realização de parcerias entre os órgãos estatais, através de termo de cooperação ou outro instrumento jurídico, na busca pelo aprimoramento da comunicação institucional já existente, sempre prezando pela qualidade do serviço público, em prol da sociedade tocantinense.

Lastreado em tais razões, comunico a Vossa Excelência a impossibilidade administrativa no cumprimento da diligência solicitada no evento 4 do processo judicial n. 0000919-62.2019.827.2728, reiterando que a Corte de Contas está à disposição para o diálogo institucional em cooperação à atividade jurisdicional.

Atenciosamente,



Documento assinado eletronicamente por **SEVERIANO JOSE COSTANDRADE DE AGUIAR, PRESIDENTE**, em 05/09/2019, às 12:28, conforme art. 1º, III, "b", da Lei 11.419/2006.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.tce.to.gov.br/sei/processos/verifica.php> informando o código verificador **0272589** e o código CRC **966209C8**.

---