

---

## COLETIVIZAÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS CONTRA A FAZENDA PÚBLICA EM JUÍZOS SINGULARES: UMA PROPOSTA DE SOLUÇÃO NO USO DO ENFOQUE DO ACESSO À JUSTIÇA

---

*Rodrigo Montenegro de Oliveira*  
*Advogado da União*  
*Procurador Seccional da União em Campina Grande/PB*

SUMÁRIO: Introdução; 1 Enfoque do acesso à justiça e a contextualização do seu conceito na realidade contemporânea do judiciário brasileiro; 2 Processo coletivo: aspectos destacados; 2.1 Fundamentos sociológicos e políticos da ação coletiva; 2.2 Processo coletivo e a visão de *public law litigation*; 3 Demandas repetitivas contra a Fazenda Pública; 3.1 Princípio da adequação procedimental e necessidade de atuação legislativa; 3.2 Sugestões de alteração legislativa para a adequação a um processo coletivo eficiente; 3.2.1 Oportunidade conciliatória e atuação proativa da Advocacia Pública; 3.2.2 Participação das associações civis e da Ordem dos Advogados do Brasil na representação legitimada dos interesses coletivizados; 3.2.3 Novos institutos: contestação de efeito múltiplo e sentença única; 4 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** Tendo como ponto de partida o enfoque do acesso à justiça, tema que enreda os ensaios de Mauro Cappelletti e Bryant Garth para o Projeto de Florença, o presente trabalho tem por objetivo apresentar o processo coletivo como potencial mecanismo de solução de demandas repetitivas contra a Fazenda Pública no contexto da realidade contemporânea do Poder Judiciário Brasileiro. Aborda-se o processo coletivo como sendo de interesse público (*public law litigation*), destacando os fundamentos sociológicos e políticos que os contorna. Sob a perspectiva do princípio da adequação, defende-se a ação coletiva como instrumento mais eficiente à situação substancial de conflitos reproduzidos em série, principalmente aqueles relativos a direitos individuais homogêneos, a exigir a necessidade de atuação legislativa que favorecerá a conversão de ações individuais em coletiva. Sugestões de alteração legislativas são trazidas para demonstrar a possibilidade de renovar o modelo tradicional de litígios judicializados, apontando-se esboços de novos institutos, a exemplo da contestação de efeito múltiplo e a sentença única.

**PALAVRAS-CHAVE:** Demandas Repetitivas. Fazenda Pública. Acesso à Justiça. Adequação. Processo Coletivo.

**ABSTRACT:** Taking as its starting point the focus of access to justice, theme netting studies Mauro Cappelletti and Bryant Garth for Florence Project, the present work aims at presenting the collective process as a potential solution mechanism of repetitive claims against the Estate government in the context of contemporary reality of the Brazilian Judiciary. It approaches the collective process as being of public interest (*public law litigation*), highlighting the sociological and political foundations that circumvents. From the perspective of the principle of adequacy, defending herself collective action as the most effective instrument to substantial conflict situation reproduced in series, especially those related to homogeneous individual rights, requiring the need for legislative performance that favored the conversion of individual actions in collective. Suggestions for legislative changes are brought to demonstrate the possibility of renewing the traditional model of judicialized, pointing up sketches of new institutes, such as the multiple defense and the single sentence.

**KEYWORDS:** Repetitive Demands. Estate Government. Access to Justice. Adequation. Collective Process

## INTRODUÇÃO

Visionar tendências, adaptar, desenvolver e, por vezes, criar mecanismos e soluções para alcançar, de forma substancial, o acesso à justiça; estes têm sido os principais desafios e alvos de discussões para a implementação de uma política pública pelo Poder Judiciário nacional em perseguição ao tratamento adequado dos conflitos de interesse e à efetiva prestação de seus serviços.

No contexto da série de estudos denominada “Projeto de Florença” Cappelletti, já se vislumbrava que “[...] o enfoque do acesso à Justiça tem um número imenso de implicações. Poder-se-ia dizer que ele exige nada menos que estudo crítico e reforma de todo o aparelho judicial”<sup>1</sup>.

O próprio processo de transformação do conceito desse direito fundamental (acesso à justiça) é algo que tem exigido cada vez mais esforços do poder criativo de acadêmicos, advogados, magistrados, entre outros profissionais, na busca de uma justiça mais célere – ao menos tempestiva – e efetiva.

A recente idealização de um novo Código de Processo Civil é exemplo de uma resposta do Estado na tentativa de contemporizar (adequar ou adaptar) os procedimentos processuais às necessidades dos últimos tempos, como alternativa de se alcançar tal acesso.

E é justamente no ensejo desse cenário que se procura desenvolver uma solução procedimental de valorizar e viabilizar a coletivização de demandas judiciais que se encontrem pulverizadas em diversos conflitos individuais, a par de uma premissa principiológica de adequação<sup>2</sup> – diretriz de adequar os procedimentos para tornar o processo mais eficiente (o tema será melhor abordado adiante no ponto 4.1).

O objetivo dessa proposta de conversão de demandas individuais em coletiva é utilizar o processo como mecanismo eficiente para homogeneizar julgamentos e minimizar a sobrecarga e a morosidade provocadas pelo grande número de demandas repetitivas, existentes, sobretudo, em sede de juízo de primeira instância.

A judicialização de inúmeros conflitos individuais não só abarrotou o Poder Judiciário, que resulta conseqüentemente noutra vultosa quantidade de atos e decisões judiciais, como também alimentam uma máquina judiciária hipertrofiada – instalações físicas, servidores, magistrados, além de promotores, defensores e procuradores públicos etc.

1 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 75. Título original: *Access to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective*. A General Report. Milan: Dott. A. Giuffrè, 1978.

2 LACERDA, Galeno Velinho de. O código como sistema legal de adequação do processo. *Revista do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul – Comemorativa do Cinquentenário 1926-1976*, Porto Alegre, 1976. p. 161-170.

Em vista de limitações didático-acadêmicas bem como em razão do volume e das próprias peculiaridades (prerrogativas) procedimentais que circundam essas lides, o estudo que se pretende desenvolver restringir-se-á à análise das demandas contra a Fazenda Pública.

A ideia conceptiva de se poder inserir no ordenamento processual pátrio mecanismo procedimental (incidente) que viabiliza a molecularização de demandas que objetivam uma prestação jurisdicional de objeto idêntico, mudando, por vezes, apenas o sujeito ativo da relação processual, instigam o estudo de teorias, conceitos e institutos jurídicos capazes de propiciar a leitura e a defesa dessas inovações na busca de se alcançar mais um patamar no avanço dos estudos do direito processual e vencer problemas do cotidiano, adequando-se os meios empregados às necessidades existentes.

O ensaio de introdução geral desenvolvido por Mauro Cappelletti e Bryant Garth (1978) no tocante ao enfoque do acesso à justiça será o principal embasamento teórico para viabilizar os apontamentos e sugestões procedimentais para potencializar a atuação do Poder Judiciário nas demandas judiciais massificadas contra a Fazenda Pública.

A construção teórica do conceito de acesso à justiça pelos aludidos estudiosos revelam a necessidade de sempre se buscar soluções práticas pelo Estado para os problemas enfrentados com o advento de novas necessidades e anseios da sociedade moderna.

Aliás, o tempo, um dos obstáculos principais a ser transposto pela realidade brasileira, embora seja garantido aos cidadãos pelo erigido princípio da tempestividade da prestação jurisdicional (art. 5º, LXXVIII<sup>3</sup>, da Constituição da República Federativa do Brasil), requisita igualmente a reforma dos procedimentos judiciais como tendência no uso do enfoque do acesso à justiça.

Corroborando para a criação de mecanismos, como o que se pretende esboçar, a aplicação prática do princípio da adequação (item 4.1), destacado nas lições do processualista gaúcho Galeno Vellinho de Lacerda<sup>4</sup>, em seu sentido pré-jurídico, como elemento informador da produção legislativa do procedimento em abstrato.

Observa-se que a própria construção do procedimento deve ser feita tendo-se em vista a natureza e as idiosincrasias do objeto do processo a que servirá, entre elas, uma solução mais célere e racional, inclusive sob a ótica da economicidade (benefício *versus* custo do processo), de modo que se favoreça sempre à efetividade da prestação jurisdicional.

Fundamentos sociológicos e políticos que justificam demandas coletivas também devem ser trazidos como argumentos a serem

3 LXXVIII – a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação (incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004).

4 LACERDA, op. cit., p. 161-170.

considerados para a viabilidade da solução procedimental que se pretende desenvolver no presente estudo.

A afirmação do processo coletivo como espécie de “processo de interesse público” (*public law litigation*), defendida por Abram Chayes<sup>5</sup>, Professor da Universidade de Harvard, há de ser aproveitada, principalmente considerando lides recorrentes de responsabilização do Estado e de tratamento de direitos e interesses individuais indisponíveis coletivizáveis, a exemplo de fornecimento de medicamentos.

De tal sorte, tem-se a coletivização das demandas repetitivas contra a Fazenda Pública como uma ferramenta hábil e adequada para resolver os problemas gerados pela multiplicidade de conflitos individuais que tramitam perante os juízes singulares (primeiro grau de jurisdição), possibilitando que, em prol do interesse público, o Poder Judiciário potencialize a sua atuação a fim de atingir os ideais de celeridade e efetividade reclamados pela sociedade.

## 1 ENFOQUE DO ACESSO À JUSTIÇA E A CONTEXTUALIZAÇÃO DO SEU CONCEITO NA REALIDADE CONTEMPORÂNEA DO JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Sem muito avançar nas discussões no campo da filosofia que o tema incita, mas tão somente no intuito aproveitar o estreito liame desta forma de conhecimento com o Direito, pode-se afirmar que a dinâmica social e o conseqüente impacto no *mundo da vida*<sup>6</sup> por ela proporcionada acabam por atingir a necessidade de novas percepções conceituais e, até mesmo, algumas estruturas sistêmicas, a exemplo da processual e da judiciária – objetos de foco do presente estudo.

Assim aconteceu com o conceito teórico do acesso à justiça, que, paulatinamente, sofreu e ganhou, com a própria mudança equivalente do processo civil, importantes transformações em diferentes momentos da história da humanidade.

Segundo os detalhados estudos de Cappelletti e Garth,

5 CHAYES, Abram. The hole of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review*, v. 89, n° 7, p. 1281-1316, may 1976. esp. p. 1282.

6 Criado por Husserl como parte de seu argumento sobre o afastamento das ciências modernas em relação ao horizonte de experiência e de sentido dos indivíduos comuns, o termo mundo da vida, pelo jusfilósofo alemão Jünger Harbemas, ganha novas conotações e marcada relevância tanto em sua pragmática universal quanto em seu diagnóstico da modernidade. Num sentido pragmático-linguístico, “o mundo da vida” é um estoque de sentidos (de crenças, critérios, valores, definições etc.) compartilhados entre falantes (e não problematizados por eles) que serve de pano de fundo para sua comunicação. Já em sentido sociológico, o mundo da vida é um domínio social contrastante com os sistemas funcionalizados, marcado por processos comunicativos, cujo medium é a linguagem e cujo recurso é a solidariedade. Maiores informações podem ser colhidas em: HABERMAS, Jürgen. *Teoria de la Acción Comunicativa*. Tradução de Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus, 1988. v. I e II; e \_\_\_\_\_ *Consciência moral e agir comunicativo*. Tradução de Guido A. de Almeida. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

[...] Nos estados liberais “burgueses” dos séculos dezoito e dezenove, os procedimentos adotados para solução dos litígios civis refletiam a filosofia essencialmente individualista dos direitos, então vigorerantes. *Direito ao acesso à proteção judicial significava essencialmente o direito formal do indivíduo 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 sua proteção<sup>7</sup>.

Esses direitos eram considerados anteriores ao Estado, que apenas intervia, quando provocado, para não permitir que fossem infringidos por outros. Revela-se, nessa época, nítida posição passiva do Estado, não sendo alvo de preocupação, por exemplo, a incapacidade (econômica, em razão dos altos custos, ou postulatória, eis que indispensável o conhecimento técnico) de utilizar plenamente a justiça e suas instituições.

Cuidava-se de típico acesso formal à justiça, mas não efetivo. Os estudos eram estritamente formalistas, dogmáticos e indiferentes a problemas reais do foro cível.

Sua preocupação era frequentemente de mera exegese ou construção abstrata de sistemas e mesmo, quando ia além dela, seu método consistia em julgar as *normas* de procedimento à base de sua validade histórica e de sua operacionalidade em situações hipotéticas. *As reformas eram sugeridas com base nessa teoria do procedimento, mas não na experiência da realidade. Os estudiosos do direito, como o próprio sistema judiciário, encontravam-se afastados das preocupações reais da maioria da população*<sup>8</sup>.

Todavia, à medida que os direitos humanos foram ganhando relevância e pleitos afirmativos pela sociedade, o conceito de acesso à justiça igualmente sofreu transmutação. Ao passo que, cada vez mais, as ações e relacionamentos foram avançando em direção às características coletivas, as sociedades modernas afastaram-se das visões individualistas do direito de outrora.

Houve uma crescente sensibilidade para que esses direitos, não apenas individuais, mas direitos e deveres sociais dos governos, comunidades, associações, fossem proclamados de forma mais efetiva, e, para isso, que se tornassem realmente acessíveis a todos.

A concepção de direitos prestacionais, sobrelevados com as reformas decorrentes do *Welfare State*, a exigir uma atuação positiva do Estado na garantia de assegurar o gozo de todos os direitos sociais básicos (trabalho, saúde, educação, segurança *etc*), também foi pivô para que o direito de acesso à justiça se tornasse mais efetivo nas suas vertentes processual e substancial.

7 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 9-13, grifo do autor.

8 Ibidem, p. 10, grifo do autor.

O direito de acesso à justiça passou a ser encarado como direito fundamental de veiculação de outros direitos de igual quilate, [...] *requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar o direito de todos*<sup>9</sup>.

Daí, o porquê da importância do processo civil como instrumento de viabilização jurisdicional de direitos; não para que se tenha por fim apenas a si mesmo (aspecto negativo), mas, sobretudo, para que exerça ligação eficiente do “[...] sistema processual à ordem jurídico-material e ao mundo das pessoas e o Estado, com realce à necessidade de predispô-lo ao integral cumprimento de todos os seus escopos sociais, políticos e jurídico” (aspecto positivo)<sup>10</sup>.

E isso justifica a necessidade dos juristas reconhecerem que as técnicas processuais servem a funções sociais e que qualquer regulamentação processual tem um efeito importante sobre a forma como opera a lei substancial, sendo mecanismo para a sua efetivação. “O ‘acesso’ não é apenas um direito social fundamental, crescentemente reconhecido; ele é, também, necessariamente, o ponto central da moderna processualística”<sup>11</sup>.

No despertar de interesse em torno do efetivo acesso à justiça, destacaram-se três “ondas”, que surgiram quase que em sequência cronológica. A primeira foi relativa à *assistência judiciária*, concentrando-se, basicamente, em proporcionar serviços jurídicos aos pobres. Na segunda onda, ocupou-se com reformas tendentes a viabilizar *representação jurídica para os interesses difusos* (coletivos ou grupais), em especial, nas áreas de proteção ambiental e do consumidor.

Contudo, é na terceira onda que recai a ênfase atual do conceito de acesso à justiça que se pretende dar – novo enfoque de acesso à justiça.

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 e extrajudicial, seja por meio de advogados particulares ou pública, *mas vai além. Ela centra sua atenção no conjunto geral de instituições e mecanismos, pessoas e procedimentos específicos 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,*

9 CAPPELLETTI; GARTH, op. cit., p. 12.

10 CINTRA, Antônio Carlos Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 50-51.

11 CAPPELLETTI; GARTH, op. cit., p. 10.

*mas em tratá-las como apenas algumas de uma série de possibilidades para melhor o acesso.*<sup>12</sup>

Se se imergir na realidade pátria, observa-se que a ordem jurídica estabelecida pela Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988 garantiu amplo acesso à Justiça, dispondo no art. 5º, XXXV, preceito fundamental expresso de que *a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito*. Consagrou-se o *direito de ação e de defesa*<sup>13</sup>, incumbindo ao Estado o dever de prestar a tutela jurisdicional.

Assim, uma vez erigida a preceito fundamental, deve-se dar a essa garantia constitucional, não só aplicação imediata (§1º do art. 5º<sup>14</sup>), mas *máxima efetividade*<sup>15</sup>, a abranger, desse modo, todos os aparelhamentos, mecanismos e procedimentos para sua concretização, a fim alcançar uma devida prestação tutelar de direitos.

Nesse ponto, afigura-se pertinente a leitura do Professor Kazuo Watanabe, ao considerar acesso à justiça “não apenas como garantia de mero acesso aos órgãos do Poder Judiciário, mas como garantia de acesso à ordem jurídica justa, de forma efetiva, tempestiva e adequada”<sup>16</sup>.

A problemática do acesso à justiça não pode ser estudada nos acanhados limites do acesso aos 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

12 CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p.67-68, grifo do autor.

13 CINTRA; DINAMARCO; GRINOVER: p. 87-91.

14 § 1º - As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

15 CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 6. ed. São Paulo: Almedina, 2002. p. 227.

16 WATANABE, Kazuo. *Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses*. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ParecerDesKazuoWatanabe.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

justa; (3) direito à preordenação dos instrumentos processuais capazes de promover a efetiva tutela de direitos; (4) direito à remoção de todos os obstáculos que se anteponham ao acesso efetivo à Justiça com tais características<sup>17</sup>.

Com muito esforço, no Brasil, atingiu-se certa garantia do acesso formal à justiça, permitindo que mais e mais pessoas encontrem lugar nos bancos e balcões do Poder Judiciário. Todavia, em contrapartida, observa-se que isso acabou por criar um obstáculo ainda maior a se transpor: a morosidade decorrente do estímulo a esse fenômeno da judicialização, prejudicando, por vezes, a tempestividade e concretização da tutela jurisdicional.

E isso se torna ainda mais evidente quando se voltam os olhos para as inúmeras ações promovidas em decorrência de conflitos com o próprio Estado – leia-se, aqui, as três esferas federativas: União, Estados-membros e Municípios, além de suas entidades descentralizadas.

Essas demandas em massa cresceram sem que o Estado estruturasse a máquina ou adequasse procedimentos que viabilizassem o acesso à justiça com a estatura e importância dos contornos constitucionais – direito fundamental – que lhe foram conferidos, preservando um processo civil despreparado para solucionar demandas decorrentes de pulverizadas relações de massa; *processos repetitivos, que passam a ser carecedores de sistematização e instrumental processual próprios para sua efetiva solvência*<sup>18</sup>.

Nesse ponto, mais uma vez, se conformam às ideias aqui delineadas as observações de Watanabe<sup>19</sup>:

Poder Judiciário Nacional está enfrentando uma intensa conflituosidade, com sobrecarga excessiva de processos, o que vem gerando a crise de desempenho e a consequente perda de credibilidade.

Essa situação é decorrente, em grande parte, das transformações por que vem passando a sociedade brasileira, de intensa conflituosidade decorrente de inúmeros fatores, um dos quais é a economia de massa. Alguns desses conflitos são levados ao Judiciário em sua configuração molecular, por meio de ações coletivas, mas a grande maioria é judicializada individualmente, com geração, em relação a certos tipos de

17 WATANABE, Kazuo. *Acesso à justiça e sociedade moderna. Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

18 CERQUEIRA, Tarsis Silva de. Acesso à justiça: novíssima reflexão à luz dos processos repetitivos. *Revista Opinião Jurídica*, Ano VIII, nº 12, 2010. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/home/noticias2/35-artigos-mai-2010/5805-acesso-a-justica-novissima-reflexao>>. Acesso em: 3 set 2013.

19 WATANABE, Kazuo. *Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses*. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ParecerDesKazuoWatanabe.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

conflitos, do fenômeno de processos repetitivos, que vem provocando a sobrecarga de serviços no Judiciário.

Com base nos estudos de Lacerda (1976), Fredie Didier Junior, esclarece que:

O cidadão, para obter aquilo que realmente tem direito de obter, precisa de uma série de medidas estabelecidas pelo legislador, dentre as quais avulta a criação de um procedimento adequado às particularidades da situação jurídica substancial submetida à apreciação do órgão jurisdicional.

É possível dizer, com Galeno de Lacerda, que o princípio da adequação é o que justifica a teoria geral do processo: sabendo-se que as regras processuais devem ser adequadas àquilo a que servirão de meio de tutela, será possível aceitar a existência de uma série de conceitos que devem ser utilizados para a compreensão de qualquer fenômeno processual (seja ele jurisdicional, legislativo, administrativo ou privado)<sup>20</sup>.

E é no ensejo desse novo enfoque de acesso a uma *ordem jurídica justa* que se procura desenvolver, a par do princípio da adequação<sup>21</sup> (vide tópico 4.1), a proposta de solução procedimental por meio de um incidente de coletivização de demandas judiciais, a depender de atuação legislativa, no intuito de, minimizar a sobrecarga e a morosidade provocadas pelo grande número de demandas repetitivas, promovidas principalmente em sede de juízo de primeira instância.

## 2 PROCESSO COLETIVO: ASPECTOS DESTACADOS

Embora as ações coletivas tenham tracejado caminho quase paralelo à linha do tempo da história jurídica da humanidade, foi somente com o Estado Democrático de Direito que se obteve a configuração constitucional dos direitos fundamentais.

Sua origem retoma a Roma antiga, onde, ao cidadão, conferia o direito de pronunciar-se em defesa do rei *publicae* (coisa pública). Por influência da democracia grega, a consciência republicana dos romanos impulsionava um sentimento de proteção e defesa dos bens de todos – *Republicae interest quam plurimus ad defendam suam causa* (interessa à República que sejam muitos os defensores de sua causa<sup>22</sup>).

20 DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. 9. ed. v. 1, Salvador: JusPODIUM, 2008. p. 52.

21 LACERDA, Galeno Vellinho de. O código como sistema legal de adequação do processo. *Revista do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul – Comemorativa do Cinquentenário 1926-1976*, Porto Alegre, 1976. p. 161-170.

22 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. 3. ed. São Paulo: RT, 1998. p. 37-41.

Por sua vez, as antecedentes mais próximas das atuais *class actions* do direito norte-americano e, por conseguinte, da concepção brasileira das ações coletivas são aquelas decorrentes da prática anglo-saxã, com o apontamento de alguns autores para a *Bill of Peace*, do século XVII<sup>23</sup>.

Não obstante as discussões quanto ao surgimento, o fato é que as ações coletivas no curso de sua existência sofreram intempéries de ordem política e sociológica durante toda a construção do processo civil, destacando-se os períodos do liberalismo e iluminismo, como dantes aqui já fora observado.

No Brasil, as ações visando às tutelas coletivas sofreram um hiato com o Código Civil de Beviláqua (1916), centrado no proprietário e na autonomia de vontade do indivíduo, ou seja: “segundo as palavras do condutor daquela codificação, teve a intenção de extinguir as ações populares que remanesciam no nosso sistema jurídico, a partir do direito romano”<sup>24</sup>.

O artigo 75 do referido diploma normativo dispunha que “a todo direito corresponde uma ação que o assegura” (*res in iudicium deducta*), demonstrando-se, assim, nítida essência imanentista (SAVIGNY) ou concretista (WACH), correlacionando a lesão ao direito de ação<sup>25</sup>.

Sob a forte influência de estudos dos processualistas italianos (congressos, artigos jurídicos e livros publicados com elementos teóricos), as ações coletivas ganharam destaque na década de 70, momento histórico no qual se vivenciavam a redemocratização e a valorização da atividade do Ministério Público nos pleitos cíveis. Conforme Didier e Zaneti Jr.<sup>26</sup>:

A importância do Ministério Público para as ações coletivas brasileiras está para além dos resultados práticos obtidos: muitos juristas se especializaram na tutela coletiva como membros da instituição e retornaram à sociedade as noções ali desenvolvidas. O projeto de lei que originou a ACP foi fortemente influenciado por esta escola de profissionais, entre os mais destacados devemos indicar Nelson Nery Jr., Édis Milaré, Herman Vasconcelos Benjamin, Hugo Nigro Mazzili, Paulo Cezar Pinheiro Carneiro, entre outros.

[..]

23 A exemplo de Márcio Flávio Mafra Leal in: *Ações coletivas: história, teoria e prática*. Porto Alegre: SAFE – Fabris, 1998.

24 MAZZEI, Rodrigo Reis. A ação popular e o microsistema da tutela coletiva. In: Luiz Manoel Gomes Junior (Coord.). *Ação Popular - Aspectos controvertidos e relevantes - 40 anos da Lei 4.717/65*. São Paulo: RCS, 2006. p.

25 MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentário à Constituição de 1967*. Tomo V. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968. p. 107.

26 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. v. 4. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2008. p. 31.

Em certa medida, isto é importante que se diga, o papel da doutrina processual coletiva no Brasil foi facilitado pela tradição jurídica portuguesa medieval que herdamos das Ordenações do Reino. Trata-se do chamado “bartolismo”. Este conceito expressa a nossa predisposição para a aceitação da “boa razão” dos povos civilizados, na busca de melhor solver as questões jurídicas, tanto com importação doutrinária, quanto com transplante legislativo de normas alienígenas. Daí ser correta a expressa proposta por Antonio Gidi para a recepção das *class actions* norte-americanas no nosso direito processual, trata-se de um: transplante responsável<sup>27</sup>.

A consolidação e o fortalecimento do processo coletivo se consumaram definitivamente com a Constituição Cidadã de 1988, superando os paradigmas processuais individualistas, avançando para uma clara possibilidade de uma tutela jurisdicional mais ampla, atinente a novos direitos e situações jurídicas massificadas, decorrentes da evolução tecnológica, social e cultural, típicas da sociedade contemporânea.

## 2.1 Fundamentos sociológicos e políticos da ação coletiva

Com a sociedade moderna, a estrutura processual, antes fincada na relação intersubjetiva de direito individual, é superada pela necessidade de um processo adequado aos novos conflitos coletivos, em razão de uma particular relação entre a matéria litigiosa e a coletividade que necessita de uma tutela para solução.

Ante essa nova matéria litigiosa, sai-se de uma estrutura “atômica” para uma estrutura “molecular” do litígio, com um número cada vez maior de situações “padrão”, a gerar lesões “padrão”.<sup>28</sup>

Duas são as principais razões que justificam, portanto, as ações coletivas: uma, de ordem sociológica, da qual se revela o princípio do acesso à justiça, e outra, decorrente da necessidade de política judiciária, associada à economia processual.

Entre as motivações sociológicas, verificam-se o aumento das demandas de massa que instigam igual litigiosidade em “massa”, a ser controlada em face dos movimentos de crescente globalização, industrialização e urbanização, surgentes, sobremaneira, com o fenômeno de constitucionalização dos direitos humanos e de efetividade dos direitos fundamentais, após o fim da Segunda Guerra Mundial.

27 Apud DIDIER, GIDI, Antonio. *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales em Brasil: uno modelo para países de derecho civil*. Tradução de Lúcio Cabrera de Acevedo. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

28 WATANABE, Kazuo. Demandas coletivas e problemas emergentes da práxis forense. *Revista de Processo*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 17, nº 67, jul./1992. p.15.

Já no tocante às motivações políticas, sobressai-se a redução de custos materiais e econômicos na prestação jurisdicional, bem como a uniformização dos julgamentos. Nesta última, tem-se como alvo evitar decisões discrepantes no seio dos diversos órgãos do Poder Judiciário, acreditando-o como instituição republicana viabilizadora de estabilização social e de segurança jurídica, a atingir uma prestação mais célere e efetiva.

Tem-se, assim, uma nova postura da sociedade em relação à perseguição e prestação dos direitos por ela ansiados. Passa-se à visão dos indivíduos como consumidores de direito, requisitando uma prestação jurisdicional de igual quilate, razão pela qual a necessidade de se conferir racionalidade e preparo do sistema jurídico para responder adequada e tecnicamente a essas demandas social e política, ensejando, assim, o processo coletivo.

## 2.2 Processo coletivo e a visão de public law litigation

Os fundamentos e as peculiaridades inerentes aos direitos coletivos retiram-nos do centro de gravidade comum dos conflitos individuais, direcionando-os rumo a um processo no qual orbita o interesse público.

Segundo Abram Chayes<sup>29</sup>, professor da Universidade de Harvard, “na nossa tradição jurídica atual o processo é um veículo para ajustar disputas entre partes privadas a respeito de direitos privados”. De outro lado, o mesmo autor destaca que o processo coletivo serve à “litigação de interesse público”, ou seja, às demandas judiciais que envolvam interesses referentes à preservação da harmonia e à realização dos objetivos constitucionais da sociedade (todos) e de determinadas comunidades (grupos).

Exemplos de interesses coletivos comumente citados pela doutrina são aqueles relacionados a consumidores, ao meio ambiente, ao patrimônio histórico, turístico, artístico, paisagístico e cultural, a minorias (marginalizadas) e necessitados<sup>30</sup>.

Põe-se em xeque direitos cujo interesse está além dos limites subjetivos de cada indivíduo, a atingir interesses públicos primários ou, até mesmo, secundários com “repercussão primária” (elevado número de atingidos), aos quais devem estar atentos os poderes constituídos do Estado (executivo, legislativo e judiciário).

Na trilha das lições de ALESSI, reporta Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] o interesse coletivo primário ou simplesmente interesse público é o complexo de interesses coletivos prevalente na sociedade, ao passo que

29 CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review*, v. 89, nº 7, p. 1281-1316, may 1976. esp. 1282

30 SALLES, Carlos Alberto de. *Processo civil e interesse público: o processo como instrumento de defesa social*. São Paulo: APMP/RT, 2003. p. 39-77.

o interesse secundário é composto pelos interesses que a Administração poderia ter como qualquer sujeito de direito, interesses subjetivos, patrimoniais, em sentido lato, na medida em que integram o patrimônio do sujeito. Cita como exemplo de interesse *secundário* da administração o de pagar o mínimo possível a seus servidores e de aumentar ao máximo os impostos, ao passo que o interesse público *primário* exige, respectivamente, que os servidores sejam pagos de modo suficiente a coloca-los em melhores condições e tornar-lhes a ação mais eficaz e a não gravar os cidadãos de impostos além de certa medida.<sup>31</sup>

De tal sorte, revela-se o interesse público do processo não apenas na função que exerce como instrumento de pacificação social, mas, sobretudo, como mecanismo e veículo efetivador de controle e realização de políticas públicas, inclusive, a que diz respeito à própria prestação jurisdicional de forma adequada, célere e efetiva.

O objeto da demanda do processo coletivo há de identificar relevância social da tutela, pela natureza do bem jurídico, pelas características da lesão ou pelo elevado número de pessoas atingidas. Portanto, uma nova tarefa desafia o Poder Judiciário: atender com eficiência os reclames de uma prestação jurisdicional a solucionar conflitos metaindividuais.

Na processualística brasileira, essa visão somente foi despertada pela Constituição da República de 1988, ao trazer significativa carga da doutrina dos direitos fundamentais, deixando a porta aberta para o Poder Judiciário efetivá-los, quando provocados, por meio de uma prestação jurisdicional politizada (politização da Justiça).

Antes dela (CRFB 1988), o Judiciário mantinha-se inerte ligado à justiça retributiva, com apego ao valor individualista do modelo liberal, “apenas algumas decisões em ações populares (com o alargamento dos conceitos de patrimônio e de lesividade por parte dos juízes) e na nascente ação civil pública (já na década de 80) permitiam falar em uma atividade judiciária proativa no Brasil”, sendo esporádica a atuação do Judiciário nesse ponto<sup>32</sup>.

Deixando-se de lado a discussão acerca do ativismo judicial – para não se desviar o foco – quanto aos limites dessa intervenção do Judiciário nos temas afetos à comunidade e o controle das políticas públicas não implementadas ou realizadas de forma deficiente ou insuficiente, a verdade é que os conflitos sociais com objetos de tutelas “macro” ou “massificadas” estão postos, de forma cada vez mais comum, nas mãos desse Poder, a requisitar soluções processuais que permitam

31 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*, 15. ed. São Paulo: Malheiros, p. 603. Cf. ALESSI, Renato. *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*. Milano: Giuffrè, 1953. p. 148-155.

32 DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. v. 1, 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2008.

uma participação real e positiva dos cidadãos e *corpos intermediários da sociedade*<sup>33</sup>, consagrando-se a noção de democracia participativa e de Estado de Direito Democrático, de modo que se legitime a atuação.

Como acentua DIDIER<sup>34</sup>:

A Constituição Brasileira de 1988 potencializou e implementou ao máximo o papel do Judiciário e do Direito, fundando um novo paradigma: o do Estado Democrático de Direito. Criou-se, outrossim, para além de ter reconhecido expressamente uma dimensão coletiva de direitos fundamentais, institutos para a efetivação destes direitos, como o mandado de segurança coletivo, o mandado de injunção, a arguição de descumprimento de preceito fundamental; desvinculou o Ministério Público Federal das tarefas de defesa dos interesses da União (art. 129, IX da CF/88), atribuindo à Advocacia-Geral da União as atividades de representação dos entes estatais; subdividiu as competências dos tribunais de forma a garantir ao Supremo Tribunal Federal a defesa “precípua” do texto constitucional.

De tal sorte, independentemente da natureza dos interesses ou bens jurídicos em discussão (social ou patrimonial), o que se merece destacar é que as características da lesão ou o elevado número de pessoas atingidas sempre revelam um interesse público primário que justifica a coletivização, realçando a importância dessas demandas, sobretudo, sob a temática processual.

E esses aspectos se reproduzem em muitos dos casos enfrentados contra e pela Fazenda Pública, seja pela natureza do interesse ou bem jurídico questionado, seja pelo número demasiado de demandas idênticas postuladas em juízo, decorrentes da reprodução de comportamentos do Estado perante os cidadãos ou destes frente ao Estado por diversas relações jurídicas base, desde as regidas eminentemente pelo direito público, a exemplo da mantida com os administrados em decorrência de poder de polícia ou quando da prestação de um dever estatal (saúde, segurança e educação), àquelas em que atua no mesmo plano jurídico dos particulares, que reclamam, na maioria das vezes, soluções negociadas<sup>35</sup>, aplicando-lhes o direito comum – *v. g.* locação de imóvel para instalação de órgão ou entidade pública.

Considerando tais fundamentos e aspectos que giram em torno do processo coletivo, com especial atenção sobre o elevado número de pessoas que buscam a garantia e efetivação de direitos que tenham

33 MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 6. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2004. p. 43.

34 DIDIER JR., Frediê; ZANETI JR., *Hermes. Curso de direito processual civil: processo coletivo*. v 4. 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2008. p. 43.

35 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 13. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

origem comum, gerando perseguições em massa, e o interesse público refletido na necessidade de uma prestação jurisdicional uniforme, célere e igualitária, é que se pode afirmar a coletivização do processo de demandas repetitivas contra a Fazenda Pública como mecanismo do direito fundamental de acesso à justiça.

### 3 DEMANDAS REPETITIVAS CONTRA A FAZENDA PÚBLICA E A NECESSIDADE DE COLETIVIZAÇÃO DO PROCESSO

Antes de avançar sobre o presente tema, interessante se faz delimitar os conceitos de Fazenda Pública e demanda repetitiva ora a serem utilizados.

O termo *Fazenda Pública* geralmente é identificado como sendo a área da Administração Pública que versa sobre gestão de finanças, relacionando-se a tarefas de fixação e implementação de políticas econômicas. De tal sorte, esta expressão está interligada à palavra *Erário* ou *Tesouro*, como sinônimo de conjunto dos recursos econômicos e financeiros de uma entidade ou de um Estado, representando, desse modo, o aspecto financeiro do ente público.

Não é por outro motivo que se emprega a terminologia *Ministério da Fazenda* ou *Secretaria da Fazenda*, a fim de designar órgãos despersonalizados da União ou do Estado-Membro que detêm a competência administrativa para implementar e coordenar política econômica a ser desenvolvida pelo Governo<sup>36</sup>.

A frequência do uso da expressão *Fazenda Pública* acabou atribuindo um sentido mais lato e sendo paulatinamente absorvido pela legislação com o significado de atuação do Estado em juízo ou do ente federativo ou pessoa jurídica de direito público em juízo. A propósito esse tem sido o sentido no Direito Processual.

Hely Lopes Meirelles leciona que:

A *Administração Pública*, quando ingressa em juízo por qualquer de suas entidades estatais, por suas autarquias, por suas fundações públicas ou por seus órgãos que tenham capacidade processual, recebe a designação tradicional de *Fazenda Pública*, por que seu erário é que suporta os encargos patrimoniais da demanda<sup>37</sup>.

Não diferente, o processualista Cândido Rangel Dinamarco<sup>38</sup> afirma que *Fazenda Pública* representa a personificação do Estado,

36 CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 15-18.

37 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*, 23. ed. 2ª tiragem, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 1998. p. 590.

38 DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do Processo Civil Moderno*. Tomo I. 3. ed. n. 78, São Paulo: Malheiros, 2000. p. 179.

abarcando as pessoas jurídicas de direito público. Desse modo, figurando uma pessoa de direito público no processo, mesmo que a demanda não cuide de matéria fiscal ou financeira, há de designá-la comumente de *Fazenda Pública*.

Todavia, a abrangência do termo deve albergar, além da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios, também as suas respectivas autarquias e fundações, considerando o tratamento processual a que são dados em par de igualdade e similitude aos entes federativos a que estão vinculadas.

Na oportunidade, elucida Leonardo Carneiro da Cunha:

Ora, se a expressão *Fazenda Pública* identifica-se com as pessoas jurídicas de direito público, é curial que somente estão nela abrangidos a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal e suas respectivas autarquias e fundações públicas. Quanto às fundações, a jurisprudência vem entendendo que, conquanto detenham tal denominação, aquelas tidas como de *direito público* são criadas por lei para exercer atividades próprias do Estado, desincumbindo-se de atribuições descentralizadas dos serviços públicos e sendo geridas por recursos orçamentários. São, portanto, equiparadas a autarquias. Então, sempre que houver referência legal a autarquias, as fundações de direito público estão abrangidas.

A esse rol de pessoas jurídicas de direito público acrescem as *agências*, às quais se tem atribuído a natureza jurídica de *autarquias especiais*, significando dizer que tais agências se constituem de pessoas jurídicas de direito público, destinadas a desempenhar atividade pública<sup>39</sup>. As agências podem ser *executivas* ou *reguladoras*. As primeiras consistem em entidades dotadas de competência para o “... desempenho direto de atividades administrativas, inclusive com atribuição de tarefas materiais, mormente no âmbito do desempenho daquilo que, no âmbito das concepções continentais, se considera como funções públicas e serviços públicos, mas eventualmente também no tocante a atividade econômica propriamente dita”. Por sua vez, as agências reguladoras “... dispõem de competência normativa, com poderes para disciplinar a prestação de serviços públicos por particulares ou o desempenho de atividades econômicas privadas, mas de interesse coletivo”.

Também se insere nesse bloco as associações públicas, ao integrarem o rol de pessoas jurídicas de direito público interno contida no art. 41 do Código Civil Brasileiro, ante a redação dada pela Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Segundo esta Lei Federal, quando o consórcio público constituir associação pública, este adquirirá personalidade jurídica de direito público mediante a vigência das leis de ratificação do

39 JUSTEN FILHO, Marçal. *O Direito das Agências Reguladoras Independentes*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 391.

protocolo de intenções, integrando a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados<sup>40</sup>.

Dispõem os aludidos dispositivos legais:

- Código Civil Brasileiro (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002) -

Art. 41 São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - a União;

II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;

III - os Municípios;

*IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;* (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Parágrafo único. Salvo disposição em contrário, as pessoas jurídicas de direito público, a que se tenha dado estrutura de direito privado, regem-se, no que couber, quanto ao seu funcionamento, pelas normas deste Código.

- Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 -

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

*I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;*

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º. *O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.*

Enfim, quando se falar em *Fazenda Pública* no presente estudo, atender-se-á ao conceito consagrado no ambiente do Direito Processual, referindo-se tanto aos entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) quanto às autarquias e fundações públicas, incluindo-se as agências executivas e reguladoras por ostentarem envergadura e qualidades de autarquias especiais, bem como as associações públicas, por desfrutarem da condição de pessoa jurídicas de direito público.

Já no que toca a expressão *demandas repetitivas*, não se inovará em sua acepção, fazendo-se alusão a elas como sendo a multiplicidade de conflitos individuais que tenham como alvo a mesma questão jurídica

40 Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

controvertida em juízo, ou seja, ações que têm por objeto circunstâncias fáticas ou fundamentos jurídicos idênticos, e que, por tais razões, podem ser consideradas como ações individuais homogêneas quanto à causa de pedir e pedido<sup>41</sup>.

Nesse contexto, observa-se que a maior parte das questões jurídicas controvertidas judicializadas em massa contra a Fazenda Pública varia basicamente de acordo com o ente federativo (União, Estado-Membro, Distrito Federal e Municípios e respectivas entidades públicas da estrutura descentralizada a eles vinculadas), a localidade onde surgem ou são travadas e a eventual relação jurídica atribuída às partes quanto à responsabilidade pelo evento ou garantia de determinado direito alegado.

Certamente, a título de ilustração, pode-se afirmar que uma Vara Federal localizada numa zona rural terá números muito mais expressivos de ações judiciais idênticas em busca de aposentadoria especial, considerando suposta tese jurídica que atribua direito automático a tal benefício, dispensando-se provas ou início delas, pelo simples preenchimento de condição fática comum a todos – *e.g.*: está relacionado na lista de voluntários na coleta de grãos realizado pela CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento em determinadas safras sob a influência de estímulo ou plano de governo –, ante a atividade predominantemente agrícola da região, do que outra sediada na Capital de um Estado da Federação, de reconhecida atividade comercial e industrial, como Fortaleza ou Rio de Janeiro, por exemplo.

De mesmo modo, possíveis dissonâncias e peculiaridades jurídicas serão constatadas dos pleitos de servidores públicos (estaduais) de um rico Estado-Membro da Região Sudeste do país quando comparados àqueles perseguidos por funcionários de um ente mirim, como o Município de Araruna, localizado no brejo do Estado da Paraíba.

Isso se dá não só em razão da autonomia político-administrativa que detém as pessoas jurídicas de direito público interno, proporcionando a edição de regimes jurídicos distintos, mas, pela própria realidade social e situacional (densidade demográfica, quantitativo de pessoal no serviço público, complexidade ou simplicidade da estrutura organizacional da Administração Pública, nível de instrução e educacional, número de ações propostas, ser ou não sede de Comarca Judiciária *etc.*) e capacidade econômica que os distanciam (orçamento público, média de arrecadação, riquezas geradas, investimentos do setor público e privado, aporte de recursos, além de outros fatores).

Não se está aqui a firmar critérios de identificação de demandas repetitivas, mas apenas demonstrando elementos que podem, ou não, levar a ocorrência de ações em série e as circunstâncias que as orbitam,

41 FUX, Luiz (Coord.). *O novo processo civil brasileiro: Direito em expectativa: reflexões acerca do Projeto do novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 22. (LGL\1973\5)

com o sóbrio propósito de aferir aspectos que, por vezes, não são fáceis nem devidamente mensurados por juízos que mantenham certa distância física (reexame e superior) da realidade vivenciada pelas partes. Sob esta perspectiva, por manter um contato mais próximo do contexto fático-jurídico levado ao Poder Judiciário, figurariam os juízes singulares como mais habilitados e sensíveis a trazer uma solução definitiva a esses conflitos.

Pelo modelo atual – recursos repetitivos (CPC, art. 543-C<sup>42</sup>) – e por aquele que se avizinha para solução de conflitos em massa – incidente de resolução de demandas repetitivas contemplado pelo Projeto do Novo Código de Processo Civil – a pacificação ou uniformização de entendimento a respeito de determinada tese jurídica pelos órgãos de composição colegiada (tribunais) favorece a valorização da jurisprudência e do papel institucional das Cortes nesse ponto, ao procurar dar tratamento isonômico aos jurisdicionados.

Muito embora prestigie a celeridade, obstando o conhecimento de recursos em suas origens, e oportunize a apreciação da matéria discutida por mais de um julgador, as medidas processuais apontadas não resolvem o problema do volume de ações que encharcam os órgãos judiciários, eis que continuam a replicar atos processuais de forma mecânica, bem como não põe termo a matérias fáticas, pois limitam a examinar

42 Art. 543-C. Quando houver multiplicidade de recursos com fundamento em idêntica questão de direito, o recurso especial será processado nos termos deste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.672, de 2008).

§ 1º Caberá ao presidente do tribunal de origem admitir um ou mais recursos representativos da controvérsia, os quais serão encaminhados ao Superior Tribunal de Justiça, ficando suspensos os demais recursos especiais até o pronunciamento definitivo do Superior Tribunal de Justiça. (Incluído pela Lei nº 11.672, de 2008)

§ 2º Não adotada a providência descrita no § 1º deste artigo, o relator no Superior Tribunal de Justiça, ao identificar que sobre a controvérsia já existe jurisprudência dominante ou que a matéria já está afeta ao colegiado, poderá determinar a suspensão, nos tribunais de segunda instância, dos recursos nos quais a controvérsia esteja estabelecida. (Incluído pela Lei nº 11.672, de 2008).

§ 3º O relator poderá solicitar informações, a serem prestadas no prazo de quinze dias, aos tribunais federais ou estaduais a respeito da controvérsia. (Incluído pela Lei nº 11.672, de 2008)

§ 4º O relator, conforme dispuser o regimento interno do Superior Tribunal de Justiça e considerando a relevância da matéria, poderá admitir manifestação de pessoas, órgãos ou entidades com interesse na controvérsia. (Incluído pela Lei nº 11.672, de 2008)

§ 5º Recebidas as informações e, se for o caso, após cumprido o disposto no § 4º deste artigo, terá vista o Ministério Público pelo prazo de quinze dias. (Incluído pela Lei nº 11.672, de 2008)

§ 6º Transcorrido o prazo para o Ministério Público e remetida cópia do relatório aos demais Ministros, o processo será incluído em pauta na seção ou na Corte Especial, devendo ser julgado com preferência sobre os demais feitos, ressalvados os que envolvam réu preso e os pedidos de habeas corpus. (Incluído pela Lei nº 11.672, de 2008)

§ 7º Publicado o acórdão do Superior Tribunal de Justiça, os recursos especiais sobrestados na origem: (Incluído pela Lei nº 11.672, de 2008).

I - terão seguimento denegado na hipótese de o acórdão recorrido coincidir com a orientação do Superior Tribunal de Justiça; ou (Incluído pela Lei nº 11.672, de 2008).

II - serão novamente examinados pelo tribunal de origem na hipótese de o acórdão recorrido divergir da orientação do Superior Tribunal de Justiça. (Incluído pela Lei nº 11.672, de 2008).

§ 8º Na hipótese prevista no inciso II do § 7º deste artigo, mantida a decisão divergente pelo tribunal de origem, far-se-á o exame de admissibilidade do recurso especial. (Incluído pela Lei nº 11.672, de 2008)

§ 9º O Superior Tribunal de Justiça e os tribunais de segunda instância regulamentarão, no âmbito de suas competências, os procedimentos relativos ao processamento e julgamento do recurso especial nos casos previstos neste artigo. (Incluído pela Lei nº 11.672, de 2008)

*processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito*, conforme última redação do artigo 988 do Projeto do Código de Processo Civil<sup>43</sup>. Em letras:

Art. 988. É admissível o incidente de resolução de demandas repetitivas quando, estando presente o risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica, houver efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito.

Na toada do Estado Democrático de Direito, em que se reconhece e se busca uma concretização do acesso à justiça, onde a Constituição da República efetivamente ocupa o centro do sistema jurídico, da qual irradiam valores objetivos através dos quais devem ser criadas, interpretadas e aplicadas as normas jurídicas, incluindo-se aquelas da ordem do direito processual civil<sup>44</sup>, parece que o discurso implícito atinente aos mecanismos de julgamento de recursos e demandas repetitivas ameniza, mas não satisfaz, as garantias constitucionais por completo, nem soluciona os problemas enfrentados na porta de entrada do Poder Judiciário – o juízo singular (primeira instância).

Sabe-se que a redemocratização e o decorrente processo histórico de valorização dos direitos fundamentais proporcionaram e viabilizaram que a sociedade buscasse ainda mais o Poder Judiciário como solucionador de conflitos e garantidor de direitos. O resultado disso se vê até hoje com o elevado número de processos e com uma estrutura da máquina judiciária inflacionada, mas sem conseguir acompanhar ou conter “essa sede por justiça”.

Não se pode deixar de considerar que esse “inchaço” certamente também sofre influência do “mercado profissional” ou “indústria” da advocacia, estimulada por uma atrativa política de honorários (inclusive os sucumbenciais) – razão de ser de boa parte da pulverização de lides individuais e, conseqüentemente, do pouco ou mau uso das ações coletivas.

Aliado a isso, outro fator contribuinte reside na própria Administração Pública, eis que impregnada e cada vez mais dependente do Direito, ao ponto

43 *EMENDA AGLUTINATIVA SUBSTITUTIVA GLOBAL* (Aglutinação das Emendas da Comissão nºs 5, 31, 34, 53, 54, 56, 71, 75, 105, 119, 132, 133, 144, 164, 168, 199, 210, 248, 251, 258, 275, 280, 282, 298, 301, 302, 318, 321, 328, 329, 331, 335, 337, 338, 354, 370, 388, 395, 404, 407, 410, 414, 421, 431, 444, 448, 450, 458, 478, 485, 488, 505, 511, 517, 523, 526, 538, 539, 540, 546, 562, 564, 575, 581, 586, 588, 591, 620, 621, 642, 667, 686, 688, 689, 695, 696, 697, 703, 711, 717, 718, 726, 736, 739, 740, 753, 754, 763, 775, 790, 797, 799, 814, 826, 838, 839, 847, 848, 866, 874, 875, 878, 898, e 899, de 2011; das Emendas nºs 9, 17, 75 e 92 do Relator-Parcial Efraim Filho; 37, 42, 43, 55, 56 e 60 do Relator-Parcial Arnaldo Faria de Sá; 1 do Relator-Parcial Hugo Leal; das Subemendas 5, 6 e 9 do Relator-Parcial Efraim Filho; 13, 15 e 19 do Relator-Parcial Jerônimo Goergen; 2, 6 e 8 do Relator-Parcial Arnaldo Faria de Sá; dos Projetos de Lei nºs 8.046, de 2010, 2.963, de 2011, e do Substitutivo Adotado pela Comissão Especial) “PROJETOS DE LEI Nºs 6.025, DE 2005, 8.046, DE 2010, E AOS PROJETOS DE LEI Nºs 1.489 E 1.824, DE 1996; 491, DE 1999; 6.507, 6.870-A E 7.499-A, DE 2002; 1.522 E 1.608, DE 2003; 4.386, DE 2004; 5.983, DE 2005; 7.088 E 7.462, DE 2006; 212 E 887, DE 2007; 3.015, 3.387, 3.743 E 3.919, DE 2008; 5.475, 5.748, 6.178, 6.195, 6.208 E 6.407, DE 2009; 7.360 E 7.506, DE 2010; 202, 217, 241, 1.199, 1.626, 1.628, 1.650, 1.850, 1.956, 2.627, 2.963 E 3.006, DE 2011; 3.743, 3.907, E 4.110, DE 2012; E 5.562, DE 2013. Código de Processo Civil.”

44 CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

de transformar em jurídico o que, por vezes, é meramente burocrático ou pragmático, bem como, sob falacioso pretexto do incandescente movimento pós-positivista do Estado Democrático de Direito, preferir tratar como direitos fundamentais de cada indivíduo problemas cujas soluções guardam amplitudes sociais; talvez, à espera de legitimar ou perpetuar atuações políticas (ou de políticos) – *one man, one vote*<sup>45</sup>.

Em que pese essas constatações, a alternativa alcançável de imediato foi a processual, criando-se uma cultura formalista-excessiva, de embarreiramento cada vez maior de ações e recursos, além da utilização de um tecnicismo processual extremado, limitando o acesso à justiça, na maior parte das vezes, estritamente ao seu aspecto formal. Surgiu, assim, o comportamento seletivo dos Tribunais, convencionado nominadamente de *jurisprudência defensiva*.

Segundo Márcio Carvalho Faria, “[...] expressão [essa] cunhada, pelo que se tem notícia, pelo então Min. do STJ Humberto Gomes de Barros, por ocasião de seu discurso de posse à Presidência daquele Tribunal. Para ele, a jurisprudência defensiva consiste ‘na criação de entraves e pretextos para impedir a chegada e o conhecimento dos recursos que lhes são dirigidos’”<sup>46</sup>.

Nesse talante, devem-se impingir as reformas processuais, no afã de resgatar um *formalismo-valorativo*<sup>47</sup>, a favorecer, ao invés de prejudicar, o acesso à justiça (material: ordem jurídica justa, adequada, efetiva e tempestiva); este na concepção mais próxima dos estudos de Florença, destacada pelos Professores Mauro Cappelletti e Bryan Garth<sup>48</sup>, ou seja, de tornar plena a prestação jurisdicional, deixando-se de lado as filigranas processuais para buscar a resolução do litígio e a tutela dos interesses juridicamente relevantes do jurisdicionado<sup>49</sup>.

Especificamente a respeito do *incidente de resolução de demandas repetitivas* a ser inaugurado com o Código de Processo Civil projetado, vê-se nitidamente tratar de alternativa para potencializar o sistema atual de proteção dos direitos individuais homogêneos. Tem inspiração no procedimento-modelo alemão denominado *Musterverfahren*; experiência

45 Expressão utilizada pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América no julgamento do caso Reynolds vs. Sims, em 1964.

46 FÁRIA, Márcio Carvalho. O novo código de process civil vs. a jurisprudência defensiva. *Revista de Processo*, v. 210, p. 263. Ago./2012. DRT\2012\450438. Disponível em: <<http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/folder/view.php?id=332>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

47 OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo*. Disponível em: <[www6.ufrgs.br/ppgd/doutrina/CAO\\_O\\_Formalismo-valorativo\\_no\\_confronto\\_com\\_o\\_Formalismo\\_excessivo\\_290808.htm](http://www6.ufrgs.br/ppgd/doutrina/CAO_O_Formalismo-valorativo_no_confronto_com_o_Formalismo_excessivo_290808.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2013.

48 CAPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 7-13.

49 *Ibidem*, [37].

alienígena de processos judiciais relativos ao Mercado de Capitais, em determinadas causas postuladas por investidores, expressas em lei<sup>50</sup>.

Segundo anota Mendes e Rodrigues<sup>51</sup>, a Exposição de Motivos do novo Código de Processo Civil (LGL\1973\5) deixa clara tal inspiração na seguinte passagem: “com os mesmos objetivos, criou-se, com inspiração no direito alemão, o já referido incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, que consiste na identificação de processos que contenham a mesma questão de direito, que estejam ainda no primeiro grau de jurisdição, para decisão conjunta”<sup>52</sup>.

Consoante observa Marcela Kohlbach de Faria<sup>53</sup>,

[...] O procedimento adotado pelo Código não é idêntico ao procedimento alemão, principalmente tendo em vista que a lei alemã possuía vigência por lapso temporal limitado<sup>54</sup>, já que o objetivo daquele diploma legal era a de sanar um problema pontual, decorrente da divulgação falsa em prospectos, com relação ao valor dos ativos mobiliários pela “Deutsche Telekom”, em 1999 e 2000, o que deturpou os valores das ações da empresa, gerando uma explosão de ações judiciais fundadas no mesmo fato<sup>55</sup>.

Inegável é o intuito de contribuir para a efetivação dos princípios da segurança jurídica, da isonomia da economia processual e da duração razoável ao processo, à medida que possibilita uma uniformização de julgamento. Contudo, peca o procedimento de resolução de demandas repetitivas pela supressão da competência do juízo singular e não dissolver, como antes dito, o volume de ações individuais que permaneceram a ser dirimidas formalmente.

Em brevíssimo resumo, sem entrar nos detalhes procedimentais que fogem da presente proposta, o que se pretende com o incidente de resolução de demandas repetitivas é antecipar a definição de questões jurídicas repetitivas a fim de acelerar o proferimento (ou melhor) reprodução de julgados pelos órgãos judiciários. Elege-se uma ou mais ações modelo que, avocada pelo Tribunal de Justiça ou Tribunal Regional, ao apreciar e definir a tese jurídica, profere decisão de efeito

50 FARIA, Marcela Kohlbach de. Recursos repetitivos no novo Código de Processo Civil. Uma análise comparativa. *Revista de Processo*, v. 209, p. 337, jul./2012. DTR\2012\44850.

51 MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. Reflexões sobre o incidente de resolução de demandas repetitivas previsto no projeto de novo Código de Processo Civil. *Revista de Processo*, v. 211, p. 191, set./2012. DRT\2012\450581.

52 BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Comissão de juristas responsável pela elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil (LGL\1973\5)*. Brasília: Senado Federal, 2010. p. 21.

53 FARIA, op. cit. [41].

54 Inicialmente, o prazo de vigência para a aplicação da Lei era da sua instituição, em 2005, até 01.11.2009. Posteriormente, a vigência da Lei foi ampliada até o dia 31.10.2012. Disponível em: [www.gesetze-im-internet.de/kapmug/BJNR243710005.html#BJNR243710005BJNG000200000]. Acesso em: 17 out. 2013.

55 CABRAL, Antonio do Passo. O novo procedimento-modelo (musterverfahren) alemão: uma alternativa às ações coletivas. *Revista de Processo*, v. 147, p. 123. São Paulo: Revista dos Tribunais, maio 2007.

vinculante *pro et contra* as demais unidades judiciais abrangidas pelo âmbito territorial de sua jurisdição.

Ao que se vê, de alguma forma, atinge-se o primado constitucional do juiz naturalmente destinado para a causa (juiz de direito, juiz federal *etc*), eis que não se trata de hipótese tipificada de competência originária de processamento e julgamento por tribunais.

Embora cumpra esclarecer que não se pretende desmerecer ou afastar a aplicação do novel instituto processual, pertinente se faz reproduzir alguns dos apontamentos críticos de Eduardo Henrique de Oliveira Yoshikawa apenas a título de reflexão e cotejo com o posicionamento adotado no presente estudo:

Sob o primeiro prisma, a novidade de fato não parece conveniente, pois a história do direito brasileiro no século XX revela que muitos avanços da jurisprudência (que se antecipa à lei e rompe paradigmas, como bem observou José Rogério Cruz e Tucci)<sup>56</sup> tiveram início em primeira instância, mais próxima da realidade e das pessoas “de carne e osso” (das misérias do mundo, diriam alguns), sendo chanceladas pelos tribunais somente em momento posterior (às vezes, *muito* posterior).

Desse modo, como observa Barbosa Moreira, “bloquear, de forma direta ou indireta, na produção dos órgãos situados na base da pirâmide judiciária, os eventuais desvios das teses firmadas em grau superior significa, em certos casos, barrar precocemente um movimento, talvez salutar, de renovação da jurisprudência”<sup>57</sup>.

[...]

Realmente, das normas de organização judiciária, muitas delas constantes da Constituição da República (LGL\1988\3) e das Constituições dos Estados, bem como das regras relativas aos recursos e ao andamento dos processos nos tribunais presentes no CPC (LGL\1973\5), exsurge que a competência destes, como regra, é recursal, somente podendo ser exercitada depois de um julgamento em primeira instância, se uma das partes (ou eventualmente terceiro) com ele não se conformar (ressalvados os casos em que a eficácia da decisão está sujeita ao seu reexame pela instância superior – art. 475 do CPC (LGL\1973\5)).

Em outras palavras, o juiz natural da causa é o julgador de primeiro grau de jurisdição (juiz de direito, juiz federal *etc.*), possuindo o tribunal ao qual vinculado apenas competência recursal (*in* “O incidente de resolução de demandas repetitivas no novo Código de Processo Civil.

56 CRUZ E TUCCI, José Rogério. *Precedente judicial como fonte do direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 287-294.

57 BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Súmula, jurisprudência, precedente: uma escalada e seus riscos*. Temas de direito processual: nona série. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 311.

Comentários aos arts. 930 a 941 do PL 8.046/2010”. *Revista de Processo*, v. 206, p. 243, abr/2012DTR\2012\2698).

O referido autor segue a trilha deixada por BARBOSA MOREIRA (2007). Em letras:

De certas normas todos reconhecem com facilidade que devem ser aplicadas do mesmo modo em todo o território nacional; entre elas, sem dúvida, em linha de princípio, as normas constitucionais. Já com relação a outras pode mostrar-se mais aconselhável dar espaço a porção menor ou maior de flexibilidade interpretativa, capaz de levar em conta variáveis regionais ou locais, a cuja luz também se justifique uma variação nas soluções. É o que sucede, por exemplo, com disposições legais que se valham de conceitos jurídicos indeterminados – como “bons costumes”, “conduta desonrosa”, “elevado valor” e outros cuja concretização se sujeite à influência de fatores culturais dificilmente redutíveis à uniformidade, sobretudo em país com as dimensões e as desigualdades do nosso<sup>58</sup>.

É verdade que, como bem destaca Caponi<sup>59</sup>, a tendência é, no que concerne ao estudo da matéria, inclusive na Alemanha, elaborar uma tutela coletiva eficiente, ou pelo menos adequada, mantendo substancialmente inalterado o modelo tradicional de tutela jurisdicional dos direitos subjetivos individuais em todos os seus elementos fundamentais – papel da defesa, contraditório, técnica de procura dos fatos, limites subjetivos da eficácia da sentença *etc*).

No entanto, a nobreza dessa pretensão deixa, em vários momentos, de atender a uma tutela eficiente, motivo pelo qual se ousa sugerir no presente estudo algumas alterações legislativas a se somar e amoldar às normas e aos procedimentos processuais já existentes, no intuito de tonificar o sistema jurídico das tutelas coletivas, mesmo que seja necessário romper, em certos aspectos, com o modelo tradicional.

A inserção de variáveis no modelo tradicional, que ainda se encontra limitado à simples promoção de ações coletivas por atores legitimados em rol exaustivo, como a ideia conceitual de se criar incidente de coletivização a ser provocado pelo próprio magistrado, pelas partes envolvidas, inclusive a própria Fazenda Pública se assim aprouver seu órgão de representação (Advocacia-Geral da União, Procuradorias-Gerais dos Estados, Distrito Federal e Municípios), ou terceiros, como os grupos organizados (associações e sindicatos), em proximidade de atuação da figura do *Organizational Private Attorney General* (Procurador-Geral Organizacional Privado)<sup>60</sup> – a detalhar mais à frente –, além da Defensoria Pública, do Ministério Público, em cada

58 BARBOSA MOREIRA, op. cit., p. 311-312.

59 CAPONI, Remo. *Modelo europeu de tutela coletiva no processo civil: comparação entre a experiência alemã e italiana*. *Revista de Processo*, v. 200, p. 235, out./2011. DTR\2011\3999.

60 CAPPELLETTI; GARTH, op. cit. [1], p. 56-57.

pertinente campo de atuação constitucionalmente definido, amostram-se como possibilidade de medidas a serem implantadas com o propósito de preencher lacunas pendentes do sistema.

Ainda se apresenta convidativa a abertura da participação da comunidade jurídica, como outros magistrados, que queiram compartilhar experiências ou fundamentos de convencimento racional, e advogados interessados, por intermédio da Ordem de Advogados do Brasil (detalhes a seguir), a desempenhar importante papel da advocacia nas temáticas em que o processo coletivo sirva à “litigação de interesse público”.

A conjugação de mecanismos, sem a exclusão de outras soluções que estão por vir, incita a busca da adequação necessária para que o processo coletivo atinente a demandas repetitivas contra a Fazenda Pública torne-se eficiente, conforme se passa a desenhar nos desdobramentos a seguir.

### 3.1 Princípio da adequação procedimental e necessidade de atuação legislativa

O Professor Fredie Didier Jr. defende que o processo é instrumento de definição (certificação), proteção (asseguração) e realização (efetivação) do direito material, revelando isto a síntese de seu escopo jurídico<sup>61</sup>.

Tomando as lições de Galeno de Lacerda<sup>62</sup>, o referido autor baiano afirma mais: “trata-se na verdade, do mínimo de funções que se podem observar da análise do fenômeno processual – e talvez sejam as mais peculiares –, embora não se olvidem funções outras como as social (pacificação social, p. ex.) e política (tutela das liberdades públicas, p. ex.)”<sup>63</sup>.

Diante dessa premissa, tem-se por fundamental a adequação do instrumento ao objeto de direito material ao qual serve de condução, de modo que, da forma mais fluída possível, alcancem-se os fins propostos da sua criação. É nesse contexto que está imbuído o surgimento do *princípio da adequação* do processo à situação substancial.

A relevância dessa diretriz processual é qualificada por Galeno Vellinho de Lacerda<sup>64</sup> de “princípio unitário e básico, a justificar, mesmo, a autonomia de uma teoria geral do processo”.

Superada a fase imanentista da teoria processual, na qual se consumava dizer que processo e procedimento confundiam-se, ou que o processo era concebido como um mero procedimento, o direito processual ganhou autonomia a partir da obra de Oskar Von Bülow

61 DIDIER JR. Fredie. Sobre dois importantes (e esquecidos) princípios do processo: adequação e adaptabilidade do procedimento. *Revista Diálogo Jurídico*, ano I, v. I, nº 7, out./2001. Salvador: 2001.

62 LACERDA, Galeno. O código como sistema legal de adequação do processo. *Revista do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul – Comemorativa do Cinquentenário*, Porto Alegre, 1976.

63 *Ibidem*, [53].

64 *Ibidem*.

– *Die lehre von den processeinreden und die processvoraussetzungen (La teoría de las excepcionaes procesales y los presupuestos procesales* – tradução espanhola), publicada em 1868, passou-se a definir a separação entre relação jurídica de direito processual e relação jurídica de direito material (substancial)<sup>65</sup>, destacando-se, ainda, a dissociação entre processo e procedimento nessa obra inaugural do processualismo.

BÜLOW insistia na necessidade de se perceber que os atos das partes e do juiz, além de constituírem procedimento, também encenavam uma relação jurídica de natureza processual. Daí as noções que orientam a compreensão do nexo entre processo e procedimento, ou seja, que o processo é uma realidade complexa, a qual pode ser observada, a depender do ângulo, como um procedimento ou como uma relação jurídica<sup>66</sup>.

Com o Estado Democrático de Direito, a concretização da tutela de direitos constitui a finalidade precípua da jurisdição, espécie legítima do dever de proteção às posições jurídicas definidas no plano do direito material, de onde decorre a exigência do processo se adequar ao caso concreto, de modo que, ante o seu ericamento à garantia constitucional, possa distribuir a tutela de forma efetiva.

De tal sorte, a ação ganha contornos substantivos e, por conseguinte, de direito fundamental; direito fundamental a uma tutela jurisdicional efetiva, que não pode ser desassistido em razão de lacunas ou falhas técnicas da legislação ordinária<sup>67</sup>.

Diante desse cenário, Marinoni (2006) enfatiza que o processo, como instrumento de jurisdição que é, “deve legitimar – pela participação –, deve ser legítimo – adequado à tutela dos direitos e aos direitos fundamentais – e ainda produzir uma decisão legítima”. Afirma ainda que o “processo é o procedimento que, adequado à tutela dos direitos, confere legitimidade democrática ao exercício do poder jurisdicional”, em outras palavras: “igualmente o procedimento idôneo às tutelas prometidas pelo direito material e à proteção do caso concreto”.

Em que pese a proximidade conceitual entre os institutos (processo e procedimento) defendida pelo Professor Luiz Guilherme Marinoni, o que sobressai é a importância da adequação procedimental para o direito material a ser tutelado por meio da jurisdição, refletida nas seguintes palavras do processualista Carlos Alberto Álvaro de Oliveira:

65 DINAMARCO, Cândido Rangel. *Instituições de direito processual civil*. 6. ed. v. 1, São Paulo: Malheiros, 2009. p. 260.

66 BAUMBACH, Rudinei. *Adequação procedimental e eficácia dos direitos fundamentais processuais*. Brasília, 2013. Disponível em: [http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13691/1/2013\\_RudineiBaumbach.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13691/1/2013_RudineiBaumbach.pdf). Acesso em: 03 dez. 2013.

67 MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil*. v1: teoria geral do Processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

A sedimentação dessas ideias obrou para que hoje se encontre pacificado o entendimento de que o procedimento não ser apenas um pobre esqueleto sem alma, tornando-o imprescindível ao conceito a regulação das atividades das partes e do órgão judicial, conexas ao contraditório paritário e ainda ao fato temporal, a fatalmente entremear esta atividade<sup>68</sup>.

Tais considerações levam a concluir que não se pode atribuir qualquer rito, em elevado grau de abstração em relação à situação jurídica submetida à apreciação judicial, para a obtenção de uma tutela jurisdicional efetiva e adequada.

Os procedimentos não são criados a esmo. As suas construções relacionam-se, inclusive, com a produção da coisa julgada material, seja pela dependência de uma cognição judicial exauriente, seja pela razão de que eles são projetados conjugando técnicas de cognição. O princípio da adequação aparece nesse contexto, portanto, para emprestar a maior efetividade possível ao direito processual<sup>69</sup>.

Assim, em aplicação prática, o princípio da adequação funciona como elemento informador da produção legislativa do procedimento em abstrato, a desempenhar seu papel no sentido pré-jurídico, consoante destacado nas lições Galeno de Lacerda<sup>70</sup>.

Observa-se que a própria construção do procedimento deve ser feita tendo-se em vista a natureza e as idiosincrasias do objeto do processo a que servirá, devendo o legislador atentar para tais circunstâncias, de modo que se favoreça sempre a efetividade da prestação jurisdicional, entre elas, uma solução mais célere e racional, inclusive sob a ótica da economicidade (benefício *versus* custo do processo).

Conforme alerta Didier Jr. (2001), “um procedimento inadequado ao direito material pode importar verdadeira negação da tutela jurisdicional. O princípio da adequação não se refere apenas ao procedimento. A tutela jurisdicional há de ser adequada; o procedimento é apenas uma forma de se encarar este fenômeno”.

Deve-se ter em mente a noção de tutela jurisdicional qualificada, a significar a adjetivação da atividade estatal de prestar uma justiça com tempestividade, efetividade e adequação<sup>71</sup>, ou seja, uma tutela jurisdicional adequada à realidade do direito material, que garanta ao procedimento, a espécie de cognição, a natureza do provimento e os meios executórios adequados às particularidades da situação de direito material<sup>72</sup>.

68 OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. *Procedimento e ideologia no direito brasileiro atual*. Porto Alegre: Revista da AJURIS, v. 43.

69 DIDIER JR. Fredie. Sobre dois importantes (e esquecidos) princípios do processo: adequação e adaptabilidade do procedimento. *Revista Diálogo Jurídico*, ano I, v. I, n° 7, out. 2001. Salvador: 2001.

70 DINAMARCO, op. cit. [57], p. 263.

71 Fazendo uma alusão à doutrina relativa ao acesso à justiça de Kazuo Watanabe, op. cit. [13].

72 MARINONI, Luiz Guilherme. *Novas linhas do processo civil*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 204.

Para tanto, é do legislador a incumbência de garantir aos cidadãos medidas para que eles possam alcançar concretamente o exato direito que pretendem obter, isto é, repousa sobre o legislativo a tarefa de criar um procedimento adequado às particularidades do direito pleiteado, pois, para que sejam conferidos os atributos de legalidade e legitimidade à decisão, faz-se necessário a previsibilidade e anterioridade do procedimento<sup>73</sup>.

Retomando os ensinamentos de Lacerda (1976, p. 161-170), a adequação se apresenta em três aspectos inter-relacionados: subjetivo, objetivo e teleológico.

A adequação subjetiva está associada à figura dos litigantes. Exemplo bem propício desse aspecto ao presente estudo é a competência do juízo estabelecida em razão de entes públicos federais (art. 109, I, da CRFB<sup>74</sup>).

Por sua vez, o aspecto teleológico da adequação consiste na correspondência do procedimento com a função a que se destina ou, ainda, quando adaptado a valores limitados (Juizado Especial, por exemplo). Na explicação de Galeno Lacerda:

Claro está que o processo de conhecimento, porque visa à definição do direito, requer atos e rito distintos daqueles exigidos para a execução, onde se cuida da realização coativa do direito declarado, ou para o processo cautelar, que busca a segurança do interesse em lide<sup>75</sup>.

Na perspectiva objetiva, a adequação apresenta três critérios para o legislador amoldar o procedimento à tutela jurisdicional a ser prestada: 1º) a natureza do direito material, que, conforme a sua relevância, pode impor uma modalidade mais efetiva; 2º) a forma como se apresenta o direito material no processo; e 3º) a situação processual de urgência.

Sobre o tema, arremata o processualista gaúcho:

Interessante é observar como a diferença de grau entre a disponibilidade e indisponibilidade do objeto, isto é, do bem jurídico material, influi necessariamente nas regras de processo. As repercussões dessa gradação nos vários tipos de processos explicam as soluções várias e específicas para problemas como o impulso processual, a extensão dos poderes do juiz e dos direitos e deveres das partes, os efeitos da aquiescência, a natureza de preclusão e da coisa julgada, a distinção quanto aos vícios do ato processual, a disponibilidade das provas, a substituição e a sucessão no processo, e tanto outros<sup>76</sup>.

73 MARINONI, op. cit. [59], p. 214.

74 Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar:

I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho;

75 LACERDA, 1976:166-167.

76 Idem.

Sensível à percepção da vida moderna, têm-se operado transformações no procedimento processual civil, de modo que decisões proferidas no âmbito individual acabam por repercutir além das partes atuantes, a ponto de influenciar na solução (julgamento) de outras lides semelhantes de um determinado caso concreto<sup>77</sup>.

Ao compartilhar o entendimento de Antonio do Passo Cabral<sup>78</sup>, Bonfim elucida que o intuito maior é buscar métodos de decisão em bloco que partissem de um caso concreto entre litigantes individuais; a instauração de uma espécie de incidente coletivo dentro de um processo individual, preservando, no entanto, dentro da multiplicidade genérica, a identidade e especificidade do particular, “sendo cada membro do grupo tratado como uma parte, ao invés de uma não parte substituída, na tentativa de estabelecer algo análogo a uma *class action*, porém sem classe”<sup>79</sup>.

Isso se dá porque, em se tratando de direitos coletivos, os institutos processuais do Código de Processo Civil de 1973 – ideal liberalista voltado para conflitos individuais – necessitam ser percebidos por uma nova ótica, principalmente considerando que a sua natureza transindividual não admite que sejam interpretados à luz dos rigores formalistas de outrora, sob o risco de não se alcançar uma efetividade social através da tutela jurisdicional.

Ainda, anota Tomé Rodrigues de Pontes Bonfim:

Tal mudança evidencia a insuficiência e a limitação quando da aplicação dos antigos dogmas da hermenêutica privatista à tutela de direitos titularizados por toda uma coletividade, mormente quando apenas um legitimado move a ação em benefício de um todo coletivo, devendo-se ter em conta não a estrutura subjetiva do processo, mas sim a matéria litigiosa nele discutida<sup>80</sup>.

[...]

Impende frisar que a grande resistência para a utilização da ação civil pública em sede de implantação de políticas públicas na área da saúde deve-se ainda à ideia retrógrada do legislador liberal em querer instituir códigos hermeticamente fechados, numa tentativa desesperada de manter a ação individual como a via obrigatória de toda demanda, restando claro o traço privatista do sistema processual.

77 BASTOS, Antonio Adonias Aguiar. O devido processo legal nas causas repetitivas. In: ARAÚJO, José Henrique Mout; DIDIER JR., Fredie (Coords.). *Tutela jurisdicional coletiva*. Salvador: JusPODIVM, 2009.

78 CABRAL, Antonio do Passo. O novo procedimento-modelo (musterverfahren) alemão: uma alternativa às ações coletivas. *Revista de Processo*, ano 32, n. 147. São Paulo: Revista dos Tribunais, maio 2007.

79 BONFIM, Thomé Rodrigues de Pontes. *O sistema processual brasileiro vigente: incompatibilidades entre seus institutos privatistas e a busca pela efetividade dos “direitos sem dono”*. *Revista Eletrônica do Curso de Direito do CESMAC*, v. 1, n. 2, 2012. Disponível em: <<http://www.fejal.com.br/revista/index.php/refletindo/article/view/72>>. Acesso em: 3 dez. 2013.

80 Ibidem.

Traço marcante das ações coletivas brasileiras é justamente a existência da possibilidade de, frente ao interesse de uma série de sujeitos distintos (identificáveis ou não), poderem ser ajuizadas e conduzidas por iniciativa de uma única pessoa, razão pela qual a matéria, objeto de tais ações, refere-se a novos direitos e a novas formas de lesão oriundas de uma natureza comum, levando a transposição de uma estrutura atômica para uma estrutura molecular do litígio<sup>81</sup>.

É por isso que se leva a concluir e defender que, ainda que versem sobre interesses patrimoniais individualizados ou individualizáveis, ao ganhar vulto coletivo, adquirem uma conotação social que os tornam indisponíveis sob a ótica processual<sup>82</sup>, a estabelecer uma visão do processo coletivo como uma *litigação de interesse público* (vide subtópico 3.2 supra).

Portanto, para perceber a tutela coletiva como realmente deve ser vista, há de se abandonar a postura de sempre pensar o direito alheio como individual, rompendo-se, assim, com a dicotomia de que ou o direito é próprio ou alheio, ideia que não se encaixilha com a concepção de direitos transindividuais. Nestes o direito é titularizado pela coletividade ou pela comunidade, não havendo falar-se em alheio, o que refuta igualmente qualquer classificação da legitimidade em ordinária ou extraordinária<sup>83</sup>.

A doutrina tem reagido a esse desprestígio ou menor utilidade do processo coletivo, que decorre, talvez, do indevido emprego de rígidas regras formalistas, típicas de um processo voltado à solução de conflitos individuais, prática não mais condizente com o Estado Democrático de Direito.

Afirma-se, hoje, a maleabilidade formal do processo coletivo no intuito de que se privilegie o exame de mérito em detrimento de requisitos e pressupostos de admissibilidade processual, a fim de que ele realize a sua função social. Nos dizeres de Gregório Assagra de Almeida, deve-se “demolir a prisão formalista alicerçada pela filosofia liberal individualista”<sup>84</sup>.

A racionalização das decisões judiciais é algo que se faz cada vez mais premente. Não se pode mais simplesmente atuar “num faz de conta”, com o coração voltado apenas para números contidos numa tabela de demonstração estatística. A massificação de demandas judiciais repetitivas requisita que mecanismos processuais, como o processo coletivo, seja mais bem utilizado e viabilizado como medida de otimização de uma prestação jurisdicional eficiente.

81 MOREIRA, José Carlos Barbosa. Ações coletivas na constituição federal de 1988. *Revista de Processo*, nº 61. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. p. 175.

82 LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 324.

83 ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme. *Manual de processo de conhecimento*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 758.

84 ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003.

Destaca-se a observação de Kazuo Watanabe<sup>85</sup> no tocante a um erro bastante praticado no dia-a-dia forense: a constante e inadmissível fragmentação de conflitos coletivos em múltiplas ações pseudoindividuais (de aparente singularidade individual), quando seria suficiente a propositura de apenas uma ação coletiva, em vista a natureza unitária e incindível da relação jurídica substancial<sup>86</sup>.

Diferente do que esse tipo de comportamento faz equivocadamente presumir, a defesa de direitos individuais homogêneos por meio de uma ação coletiva não se traduz em uma simples soma de ações individuais, ao contrário disso, a ação coletiva é caracterizada por interesses individuais homogêneos cuja pretensão do legitimado se concentra no acolhimento de uma tese jurídica geral, passível, por conseguinte, de ser aproveitada por muitas pessoas<sup>87</sup>.

O processo coletivo também contribui com o princípio da isonomia ao minimizar a possibilidade de julgados divergentes que tenham por alvo a mesma questão de direito e envolvam pessoas que se encontram em idêntica *situação de fato-tipo*<sup>88</sup>, viabilizando-se que o Poder Judiciário distribua tratamento igualitário em total sintonia com os ideais democráticos e de fortalecimento do princípio do acesso à justiça sob a perspectiva de um direito fundamental.

A adequação procedimental se mostra como matiz instrumental à eficácia dos direitos fundamentais processuais, tanto na perspectiva intransitiva (devido processo, processo justo) quanto na transitiva, cujo foco é o direito material (acesso à justiça, tutela jurisdicional efetiva), consoante defendido por<sup>89</sup> BAUMBACH, que arremata:

O assim chamado princípio da adequação procedimental estrutura-se a partir da constatação de que o rito tem que ser capaz de bem garantir – na medida do possível, ponderando-se *in concreto* os vetores normativos que venham a apontar para direção opostas – o exercício dos direitos fundamentais extraíveis dos princípios processuais de envergadura constitucional. Isso se obtém, muito preferencialmente, com a aplicação da lei.

Por essas considerações, percebe-se que o princípio da adequação, em perfeito concerto com o direito fundamental de acesso à justiça e os seus desdobramentos visionados pelos estudos de Florença, não deve ser – nem

85 WATANABE, Kazuo. Relação entre demanda coletiva e demandas individuais. *Revista de Processo*, n. 139. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

86 *Ibidem*, p. 29-35.

87 ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo. *Ações coletivas: a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 29-35.

88 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. v. 4, 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2008. p. 203-204.

89 BAUMBACH, Rudinei. *Adequação procedimental e eficácia dos direitos fundamentais processuais*. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13691/1/2013\\_RudineiBaumbach.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13691/1/2013_RudineiBaumbach.pdf)>. Acesso em: 3 dez. 2013.

pode, pela própria conjuntura do constitucional processual – desvinculado da jurisdição, de sua atuação universal e do serviço à sociedade.

As demandas repetitivas, por decorrente massificação de conflitos com identidade de controvérsias jurídicas ou de origem comum – mesma *situação de fato-tipo* –, apresentam-se como alvo propício de aplicação concreta do acesso à justiça, ao ponto de se exigir do legislativo, em respeito aos pilares da reserva legal e do devido processo legal, procedimentos adequados que municiem a jurisdição para a obtenção um desempenho eficiente.

Com as devidas adaptações legislativas, o processo coletivo se mostra apto a alçar voo nessa direção, procurando atingir um número cada vez maior de pessoas em situações jurídicas conflituosas, com o fito de assegurar a solução justa para tais demandas, e a consequente harmonização social através da valorização de um tratamento coletivo, em fatos e ações individuais que apresentem características comuns suficientes para autorizar a tutela coletiva<sup>90</sup>.

E é nesse enredo que se encontram as demandas repetitivas contra a Fazenda Pública, a buscar do Poder Legislativo um agir em atendimento ao princípio da adequação, em sua concepção pré-jurídica, como elemento informador da criação de normas processuais relativas a procedimentos que se conformem a aspectos subjetivos, objetivos e teleológicos.

Cabe a seguir, sem qualquer pretensão exauriente, apontar tais aspectos da adequação procedimental das demandas repetitivas ao processo coletivo, esboçando singelas sugestões (ideias) de alteração legislativa a potencializar uma prestação jurisdicional mais próxima do sentido concreto de acesso à justiça.

### 3.2 Sugestões de alteração legislativa para a adequação a um processo coletivo eficiente

A tempo, em vias de encerrar o presente trabalho – 26.11.2013 –, a Comissão Especial da Câmara dos Deputados aprovou Emenda Aglutinativa Substitutiva Global (texto-base), que absorveu diversas emendas propostas aos Projetos de Lei nº 6.025/2005 e 8.046/2010 do Senado Federal – além de outros existentes a respeito da matéria –, que tratam sobre o Código de Processo Civil<sup>91</sup>, fato este que merece breve análise, antes de se avançar para as sugestões que aqui se pretende fazer.

90 MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil: teoria geral do Processo*. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. [108-116].

91 COMISSÃO ESPECIAL DESTINADA A PROFERIR PARECER AO PROJETO DE LEI Nº 6.025, DE 2005, AO PROJETO DE LEI Nº 8.046, DE 2010, AMBOS DO SENADO FEDERAL, E OUTROS, QUE TRATAM DO “CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL” (REVOGAM A LEI Nº 5.869, DE 1973) *EMENDA AGLUTINATIVA SUBSTITUTIVA GLOBAL* (Aglutinação das Emendas da Comissão nºs 5, 31, 34, 53, 54, 56, 71, 75, 105, 119, 132, 133, 144, 164, 168, 199, 210, 248, 251, 258, 275, 280, 282, 298, 301, 302, 318, 321, 328, 329, 331, 335, 337, 338, 354, 370, 388, 395, 404, 407, 410, 414, 421, 431, 444, 448, 450, 458, 478, 485, 488, 505, 511, 517, 523, 526, 538, 539, 540, 546, 562, 564,

Vale destacar que tal projeto de lei que consolidou as emendas parlamentares acolheu, em seu texto, um procedimento próximo àquele idealizado por estes singelos estudos. Previu-se a possibilidade de conversão da ação individual em ação coletiva, disciplinada pelos seguintes dispositivos (com grifos acrescidos) ainda não definitivos, eis que pendentes as votações dos destaques feitos pelos Deputados Federais:

## CAPÍTULO IV

### DA CONVERSÃO DA AÇÃO INDIVIDUAL EM AÇÃO COLETIVA

Art. 334. *Atendidos os pressupostos da relevância social e da dificuldade de formação do litisconsórcio, o juiz, a requerimento do Ministério Público ou da Defensoria Pública, ouvido o autor, poderá converter em coletiva a ação individual que veicule pedido que:*

*I – tenha alcance coletivo, em razão da tutela de bem jurídico difuso ou coletivo, assim entendidos aqueles definidos pelo art. 81, parágrafo único, incisos I e II, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e cuja ofensa afete, a um só tempo, as esferas jurídicas do indivíduo e da coletividade;*

*II – tenha por objetivo a solução de conflito de interesse relativo a uma mesma relação jurídica plurilateral, cuja solução, pela sua natureza ou por disposição de lei, deva ser necessariamente uniforme, assegurando-se tratamento isonômico para todos os membros do grupo.*

§ 1º O requerimento de conversão poderá ser formulado por outro legitimado a que se referem os arts. 5º da Lei 7.347, de 24 de julho de 1985, e 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

§ 2º *A conversão não pode implicar a formação de processo coletivo para a tutela de direitos individuais homogêneos.*

§ 3º *Não se admite a conversão, ainda, se:*

*I – já iniciada, no processo individual, a audiência de instrução e julgamento; ou*

*II – houver processo coletivo pendente com o mesmo objeto; ou*

---

575, 581, 586, 588, 591, 620, 621, 642, 667, 686, 688, 689, 695, 696, 697, 703, 711, 717, 718, 726, 736, 739, 740, 753, 754, 763, 775, 790, 797, 799, 814, 826, 838, 839, 847, 848, 866, 874, 875, 878, 898, e 899, de 2011; das Emendas nºs 9, 17, 75 e 92 do Relator-Parcial Efraim Filho; 37, 42, 43, 55, 56 e 60 do Relator-Parcial Arnaldo Faria de Sá; 1 do Relator-Parcial Hugo Leal; das Subemendas 5, 6 e 9 do Relator-Parcial Efraim Filho; 13, 15 e 19 do Relator-Parcial Jerônimo Goergen; 2, 6 e 8 do Relator-Parcial Arnaldo Faria de Sá; dos Projetos de Lei nºs 8.046, de 2010, 2.963, de 2011, e do Substitutivo Adotado pela Comissão Especial) PROJETOS DE LEI Nºs 6.025, DE 2005, 8.046, DE 2010, E AOS PROJETOS DE LEI Nºs 1.489 E 1.824, DE 1996; 491, DE 1999; 6.507, 6.870-A E 7.499-A, DE 2002; 1.522 E 1.608, DE 2003; 4.386, DE 2004; 5.983, DE 2005; 7.088 E 7.462, DE 2006; 212 E 887, DE 2007; 3.015, 3.387, 3.743 E 3.919, DE 2008; 5.475, 5.748, 6.178, 6.195, 6.208 E 6.407, DE 2009; 7.360 E 7.506, DE 2010; 202, 217, 241, 1.199, 1.626, 1.628, 1.650, 1.850, 1.956, 2.627, 2.963 E 3.006, DE 2011; 3.743, 3.907, E 4.110, DE 2012; E 5.562, DE 2013.

III – o juízo não tiver competência para o processo coletivo que seria formado.

§ 4º Determinada a conversão, o juiz intimará o autor do requerimento para que, no prazo fixado, adite ou emende a petição inicial, para adaptá-la à tutela coletiva.

§ 5º Havendo aditamento ou emenda da petição inicial, o juiz determinará a intimação do réu para, querendo, manifestar-se no prazo de quinze dias.

§ 6º O autor originário da ação individual atuará na condição de litisconsorte unitário do legitimado para condução do processo coletivo.

§ 7º O autor originário não é responsável por qualquer despesa processual decorrente da conversão do processo individual em coletivo.

§ 8º Após a conversão, observar-se-ão as regras do processo coletivo.

§ 9º A conversão poderá ocorrer mesmo que o autor tenha cumulado pedido de natureza estritamente individual, hipótese em que o processamento desse pedido dar-se-á em autos apartados.

§ 10. O Ministério Público deverá ser ouvido sobre o requerimento previsto no caput, salvo quando ele próprio o houver formulado.

Todavia, embora se tenha avançado processualmente na previsão do procedimento de conversão de demanda individual em coletiva, com fundamentos que atendem a alguns aspectos do princípio da adequação, visiona-se o não atendimento por completo dos anseios relativo à resolução das ações individuais movidas em série contra a Fazenda Pública, mostrando-se pouco eficiente nesse ponto.

De positivo, verifica-se que o texto aprovado contemplou critérios objetivos e teleológicos, muito embora não se tenha aproveitado a oportunidade para delinear alguns aspectos subjetivos, como a competência do juízo e as respectivas características próprias que envolvem as ações contra a Fazenda Pública, deixando-se, neste ponto, uma disposição mais genérica, sem maiores prejuízos.

Atentou-se para a natureza e relevância do direito material levado ao judiciário e a forma como este se apresenta no processo (desdobramentos do aspecto objetivo), ao se considerar como pressupostos para conversão a *relevância social* e a *dificuldade de formação do litisconsórcio*, conjugando a isso o *alcance coletivo*, em razão da *tutela de bem jurídico difuso ou coletivo e cuja ofensa afete, a um só tempo, as esferas jurídicas do indivíduo e da coletividade*.

Também andou bem a adequação procedimental quanto à função a que se destina o processo coletivo (aspecto teleológico), à medida que previu a possibilidade de conversão caso o pedido “tenha por objetivo a solução de conflito de interesse relativo a uma mesma relação jurídica plurilateral, cuja solução, pela sua natureza ou por disposição de lei, deva

ser necessariamente uniforme, assegurando-se tratamento isonômico para todos os membros do grupo”.

Todavia, a eficiência desse procedimento fica reduzida ao passo que estabelece vedação à formação do “processo macro” para a tutela de direitos individuais homogêneos, limitando o *alcance coletivo* que justifica a conversão aos interesses e direitos previstos art. 81, parágrafo único, incisos I e II<sup>92</sup>, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, ou seja, difuso e coletivo *strictu sensu*.

Ora, essa restrição parece contradizer o pressuposto de *relevância social* contido na cabeça do próprio artigo que inaugura as disposições de conversão de ação individual em coletiva.

Conforme aqui já foi abordado, independente de cuidarem de interesses patrimoniais individualizados ou individualizáveis, a relevância e conotação social dos direitos individuais homogêneos como coletivos se justifica pelo vulto de demandas de origem comum, que os tornam indisponíveis pela ótica processual, apresentando-se como verdadeira litigação de interesse público<sup>93</sup>.

A lógica da conversão parte justamente do fato de que a decisão proferida no âmbito coletivo repercute além das partes atuantes no processo, cuja pretensão maior é a formação de uma tese jurídica geral, a ponto solucionar, de uma só vez, em vista da natureza unitária e incindível da relação jurídica substancial, outras lides semelhantes, de origem comum, que foram reproduzidas em série, o que leva à transposição de uma estrutura atômica para uma estrutura molecular do litígio<sup>94</sup>.

A pretensão que se almeja com a dita conversão é a racionalização das decisões judiciais. E ela se torna ainda mais proveitosa em relação aos direitos individuais homogêneos, pois resolve, em um único processo, inúmeros conflitos individuais, sem necessidade de reprodução de atos, seja das partes, seja de outros juízos. Isso não ocorre, por exemplo, com o incidente de resolução de demandas repetitivas, que, não obstante pacifique, em caráter vinculativo, a controvérsia sobre a questão unicamente de direito, preservam-se as lides individualizadas, a serem processadas e julgadas em processos distintos.

Outras ponderações que instigam sugestão crítica ao procedimento de conversão é a limitação da iniciativa ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos demais legitimados para a propositura da ação coletiva (art. 5º

92 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;

93 CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review*, v. 89, nº 7, p. 1281-1316, may 1976. esp. 1282.

94 MOREIRA, op. cit. [70], p. 187.

da Lei nº 7.347/1985<sup>95</sup> e 82 da Lei nº 8.078/1990<sup>96</sup>), deixando de lado sujeito bastante importante dessa relação; aquele que conduz o processo: o juiz.

Ante a vinculação intrínseca do direito fundamental de acesso à justiça, do qual decorre o princípio da adequação procedimental à universalidade da jurisdição, não se visualiza motivo pelo qual se impeça ao magistrado a avaliação quanto à conversão, atendida condição ou critério prévio e objetivamente estabelecido em lei.

Cabe, na oportunidade, a observação de GRINOVER:

O princípio da universalidade da jurisdição tem alcance mais restrito no processo individual, limitando-se à utilização da técnica processual com o objetivo de que todos os conflitos de interesses submetidos aos tribunais tenham resposta jurisdicional, e justamente a resposta jurisdicional adequada. Mas o princípio *assume dimensão distinta* no processo coletivo, pois é por intermédio deste que *as massas têm oportunidade de submeter aos tribunais as novas causas*, que pelo processo individual não tinham sequer como chegar à justiça. O tratamento coletivo de interesses e direitos comunitários é que abre as portas à universalidade da jurisdição<sup>97</sup>.

Talvez seja o apego aos superados dogmas de um *formalismo-excessivo*<sup>98</sup>, que amarra o juiz à inércia processual, estigmatizada por

95 Art. 5º. Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

I - o Ministério Público; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

II - a Defensoria Pública; (Redação dada pela Lei nº 11.448, de 2007).

III - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

IV - a autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

V - a associação que, concomitantemente: (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

a) esteja constituída há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil; (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

b) inclua, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. (Incluído pela Lei nº 11.448, de 2007).

96 Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

I - o Ministério Público,

II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.

§ 1º O requisito da pré-constituição pode ser dispensado pelo juiz, nas ações previstas nos arts. 91 e seguintes, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

97 GRINOVER, Ada Pellegrini. Direito processual coletivo. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos (Coord). *Tutela coletiva*: 20 anos de lei da ação civil pública e do fundo de defesa de direitos difusos. 15 anos do código de defesa do consumidor. São Paulo: Atlas, 2006. p. 304.

98 OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo*. Disponível em: <www6.ufrgs.br/ppgd/doutrina/CAO\_O\_Formalismovalorativo\_no\_confronto\_com\_o\_Formalismo\_excessivo\_290808.htm>. Acesso em: 12 nov. 2013.

uma equivocada definição do princípio do dispositivo<sup>99</sup>, retirando-lhe importante proatividade na viabilidade de uma prestação jurisdicional mais adequada, célere e eficiente.

Uma alternativa louvável seria possibilitar, igualmente ao magistrado, essa avaliação depois da aferição do atingimento de um determinado patamar de ações repetitivas idênticas que expressasse um número vultoso de processos com o mesmo objeto: por exemplo (sem qualquer estimativa), 10% (dez por cento) da quantidade total de processos de uma jurisdição, entendida esta como limites territoriais de uma Comarca (Justiça Estadual) ou Seção ou Subseção Judiciária (Justiça Federal), atendendo-se – e não questionando –, assim, a restrição territorial da eficácia das decisões judiciais em ação coletiva contida nos artigos 16<sup>100</sup> da Lei nº 7.347/1985 (LACP – Lei da Ação Civil Pública) e 2º-A<sup>101</sup> da Lei nº 9.494/1997.

Lacerda<sup>102</sup> destaca que uma boa referência é o Código de Processo Português, que estabelece a possibilidade de o juiz da causa determinar, oficiosamente, depois de ouvidas as partes, a prática de atos que melhor se ajustem ao fim colimado pelo feito, bem como as necessárias adaptações – princípio da adaptabilidade<sup>103</sup>, segundo Didier<sup>104</sup>.

A ideia de se conferir ao magistrado a possibilidade de, *ex officio*, converter ação individual em coletiva teria também utilidade e pertinência com a gestão judiciária de demandas e respectivos processos por ele desenvolvidos, imprimindo racionalidade na prestação jurisdicional, a permitir e exigir do membro do Judiciário a realização de leituras mais próxima da realidade da comunidade a quem presta serviço; um *raio-X* dos anseios sociais e demais características da localidade onde atua.

99 MOREIRA, José Carlos Barbosa. *Reformas processuais e poderes do juiz*. Temas de direito processual. 8ª série. São Paulo: Saraiva, 2004.

100 Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, 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. (Redação dada pela Lei nº 9.494, de 10.9.1997)

101 Art. 20-A. A sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)  
Parágrafo único. Nas ações coletivas propostas contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias e fundações, a petição inicial deverá obrigatoriamente estar instruída com a ata da assembleia da entidade associativa que a autorizou, acompanhada da relação nominal dos seus associados e indicação dos respectivos endereços. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

102 LACERDA, Galeno. O código como sistema legal de adequação do processo. *Revista do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul – Comemorativa do Cinquentenário*, Porto Alegre, 1976.

103 Com fins didático, DIDIER faz a distinção conceitual do princípio da adequação, denominando-o adequação quando empregado previamente e de forma abstrata, em sentido pré-jurídico, ou seja informador da produção legislativa do procedimento em abstrato; e adaptabilidade, em sua faceta concreta e reparador, ao conferir ao magistrado o poder para conformar o procedimento às exigências da causa ou para efetivar direitos fundamentais que estejam sob risco de lesão (DIDIER JUNIOR, Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. v. 1. 9. ed. Salvador: JusPODIUM, 2008. p. 51-55).

104 DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. v. 1. 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2008. p. 53-55.

Não é de hoje que o juiz perdeu a mera função de prolator de sentenças. A cada dia mais, principalmente considerando o fortalecimento do Poder Judiciário no Estado Democrático de Direito, ante a credibilidade que a sociedade nele deposita, assim como a consequente massificação decorrente de um mundo interligado – para não dizer, literalmente, conectado –, a atividade do magistrado tem requisitado conhecimento de outras áreas, como: estatística, administração de recursos, gestão de pessoas *etc.*

Certamente, ao constatar e aferir dados relativos à repetição de demandas idênticas, o Estado-juiz poderia prestar um serviço à sociedade sob “ótica dos consumidores de justiça”<sup>105</sup>, amoldando o procedimento processual ao direito substancial que se encontrar reclamado de forma amplificada em juízo. Dar-se-ia, assim, primazia ao tratamento coletivo, garantindo a materialidade do acesso à justiça por meio de uma prestação jurisdicional que atenderia satisfatoriamente ao propósito de pacificação social (adequada, tempestiva e efetiva).

Para tanto, sem excluir outros atores sociais com atribuição constitucional para atuar (Ministério Público e Defensoria Pública) ou pertinência temática para intervir (*amicus curiae*), a participação da sociedade civil, destacando-se os grupos/classe/categoria de pessoas interessados ou de associações/sindicatos que os representassem no processo coletivo, também seria uma medida que prestigiaria e legitimaria a solução da lide, como forma de efetivar a diretriz democrática no exercício da jurisdição.

Nesse ponto, o legislador do CPC projetado poderia ter aproveitado a oportunidade para adaptar o procedimento, dando abertura à manifestação desses interessados, tanto a respeito da conversão em si, quanto, posteriormente, já depois de convertida a ação em coletiva, para que apresentassem posição jurídica perante o juízo.

Como se sabe:

O princípio participativo é ínsito em qualquer processo, que tem nele seu *objetivo político*. Mas, enquanto processo civil individual a participação se resolve na garantia constitucional do contraditório (*participação no processo*), no processo coletivo a participação se faz também *pelo processo*<sup>106</sup>.

Basicamente a ideia seria a de que o magistrado trouxesse ao processo todos os elementos e fundamentos necessários à construção de uma resolução mais próxima do justo – se é que isso é possível.

Seguindo com as sugestões, uma vez preenchido o requisito objetivo de atingimento de percentual representativo de considerável número de processos acima ventilado por provocação de qualquer legitimado previsto na legislação ou, ainda, *ex officio*, o juiz intimaria a Fazenda Pública contra quem seriam promovidas as ações repetitivas e, se existente, a associação

105 CAPPELLETTI; GARTH, op. cit. [1], p. 142-144.

106 GRINOVER, op. cit. [83], p. 304.

civil ou sindicato grupo/classe/categoria com representação legal e estatutária, assim como o Ministério Público e, havendo necessitados, em atenção ao disposto no art. 134 da Constituição da República, a Defensoria Pública<sup>107</sup>; todos eles com a finalidade de manifestarem sobre o procedimento de conversão de ação individual em coletiva.

Conforme melhor será demonstrada adiante (4.2.2), uma inovação seria a figuração da Ordem dos Advogados do Brasil para contribuir com o processo coletivo na hipótese de inexistir associação/sindicato representativo ou não sendo o caso de atuação da Defensoria Pública, nem do Ministério Público, que pode, ante a sua independência funcional, pronunciar-se por inexistir interesse público primário (puramente coletivo) que importe sua intervenção como participante direto da relação processual – fato geralmente comum quando em jogo direitos individuais homogêneos de natureza patrimonial (interesse público secundário).

De todo modo, como se dá no procedimento das ações coletivas existentes, o Ministério Público continuaria a atuar obrigatoriamente no feito como fiscal da lei (§1º<sup>108</sup> do art. 5º da LACP e art. 92<sup>109</sup> do CDC – Código de Defesa do Consumidor).

Convencido o juízo pela coletivização do conflito, proferiria decisão fundamentada pela admissão da conversão, dando-lhe *ampla divulgação da demanda e da informação aos órgãos competentes*, tanto aos participantes diretos e indiretos e membros de grupos, providências estas que alguns autores as têm como verdadeiros princípios, ante a característica democrática da tutela coletiva<sup>110</sup>.

A propósito:

Tanto na ampla divulgação, que tem suas raízes na *fair notice* do direito norte-americano e possibilita a opção pela ação coletiva, ao invés da individual, aumentando o espectro da coisa julgada, bem como possibilitando a opção de suspensão do processo individual, nos termos do art. 104 do CDC, para garantir ao titular da demanda individual já ajuizada sua continuação, caso o processo coletivo não seja bem sucedido<sup>111</sup>.

O instituto processual da *fair notice* ou da notificação adequada se faz ainda mais premente nas ações coletivas de responsabilidade civil envolvendo direitos individuais homogêneos (arts. 94 e 104<sup>112</sup> do CDC),

---

107 Art. 134. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados, na forma do art. 5º, LXXIV.

108 § 1º O Ministério Público, se não intervier no processo como parte, atuará obrigatoriamente como fiscal da lei.

109 Art. 92. O Ministério Público, se não ajuizar a ação, atuará sempre como fiscal da lei.

110 DIDIER JR., op. cit., p. 131.

111 DIDIER JR.; ZANETI JR., op. cit. [22], p. 131.

112 Art. 94. Proposta a ação, será publicado edital no órgão oficial, a fim de que os interessados possam intervir o processo como litisconsortes, sem prejuízo de ampla divulgação pelos meios de comunicação social por parte os órgãos de defesa do consumidor.

frente à disposição que possibilita aos que litigam individualmente optar ou não pela participação nos resultados da demanda coletiva – *rights of opt in* ou *opt out* das paradigmáticas *class actions*.

Sob o aspecto de política judiciária, outro incremento procedimental que se faria interessante seria a criação de sistema interligado de demandas coletivas no qual ficassem cadastradas e noticiadas todas as ações coletivas, por meio do qual, tomando conhecimento os juízos de outras Comarcas, Seções ou Subseções vinculadas ao mesmo tribunal daquela que tramita a ação coletiva pudessem, assim entendendo e consentindo a parte autora (CDC, art. 104), suspender os processos, ainda não julgados, relativos a ações individuais cujos objetos tenham o mesmo conteúdo repetitivo daquela cadastrada, tendo-a como referência, de modo a aguardar o proferimento de decisão final resolutória de mérito para dela se adotar como solução – instituto da *sentença única* a explicitar mais à frente.

No caso de Comarca, Seção ou Subseção Judiciária que contar com mais de uma Vara, a suspensão seria obrigatória, exceto manifestação contrária da parte autora, no sentido de não desejar se beneficiar dos efeitos da tutela coletiva (CDC, art. 104).

Ultrapassada a fase inicial de prelibação (admissibilidade), passando-se a curso o conflito sob a perspectiva coletiva, o juiz abriria a oportunidade para que todos aqueles que participaram ativamente naquele procedimento preambular, inclusive a OAB na hipótese sugerida, apresentassem tese jurídica sobre a controvérsia objeto da petição inicial para emendá-la ou substituí-la, podendo o juiz modular o prazo para tal ato conforme o número de interessados e complexidade da matéria (princípio da adaptabilidade).

No caso da OAB, dentro do prazo assinado pelo magistrado, o Presidente da Seccional ou da Subseção que abranger a unidade judiciária onde tramita a ação coletiva procederá à convocação de assembleia extraordinária para colher, da comunidade de advogados interessados, subsídios para a apresentação da tese jurídica a complementar ou substituir a inicial.

Feito isso, proceder-se-ia, então, a citação da Fazenda Pública para contestar a ação ou trazer proposta conciliatória de solução do conflito, com a possibilidade de modulação do prazo para a apresentação de defesa, igualmente como sugerido para a formação de tese jurídica da petição inicial.

Outra sugestão seria a possibilidade de contribuição jurídica de outros magistrados com intuito colaborativo para a formação do convencimento racional do juízo onde tramita a ação coletiva de referência.

Nos demais termos, o processo seguiria o curso do procedimento albergado no microsistema brasileiro de processo coletivo e demais

---

Art. 104. As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada erga omnes ou ultra partes a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva.

normas processuais vigentes e compatíveis, em especial as aplicáveis à Fazenda Pública.

Proferida a sentença no processo coletivo paradigma, por convicção da tese jurídica nela firmada, esta decisão também poderia ser acolhida (adotada) por outros juízes para julgamento das ações individuais (não suspensas) e coletivas de idêntico objeto jurídico que tramitem em jurisdição com atuação fora dos limites territoriais da eficácia daquela aos quais faz alusão os artigos 16<sup>113</sup> da LACP e 2º-A<sup>114</sup> da Lei nº 9.494/1997, mesmo que improcedente o pedido, dispensando-se o proferimento de nova decisão, bastando a simples referência do julgado precedente (v. instituto da *sentença única* adiante).

Em vistas das inovações aqui empreendidas, nada mais plausível seria reconhecer o caráter repetitivo dos recursos decorrentes dessas sentenças coletivas contra Fazenda Pública, cujos mecanismos processuais de resolução e uniformização de jurisprudência tornar-lhes-iam perfeitamente aplicáveis. O emprego condição de eficácia da sentença – reexame obrigatório ou remessa necessária – também se faria relevante e cabível.

Ante a existência de traços característicos que circundam as ações contra a Fazenda Pública, dentre eles a multiplicidades de demandas em série, o incidente ou procedimento de conversão de demandas se faz pertinente e adequado como mecanismo de solução a uma prestação jurisdicional mais célere e efetiva, otimizando a atividade judiciária em consonância com o “ênfoque de acesso à justiça”.

Nessa trilha outra qualidade poder-lhe-ia ser atribuída: a economia processual.

Segundo Portanova (1999, p. 24), “os processualistas perseguem o ideal de uma justiça barata, rápida e justa”. Nesse talante, a admissão do processo coletivo favoreceria, principalmente nas lides atinentes a interesses e direitos individuais homogêneos, uma economia de escala, com redução de gastos: custo do processo, inclusive honorários de sucumbência, materiais e pessoal. De outro lado, também atingiria a meta economia processual com “julgamentos uniformes para grande

---

113 Art. 16. A sentença civil fará coisa julgada erga omnes, nos limites da competência territorial do órgão prolator, 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. (Redação dada pela Lei nº 9.494, de 10.9.1997)

114 Art. 20-A. A sentença civil prolatada em ação de caráter coletivo proposta por entidade associativa, na defesa dos interesses e direitos dos seus associados, abrangerá apenas os substituídos que tenham, na data da propositura da ação, domicílio no âmbito da competência territorial do órgão prolator. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

Parágrafo único. Nas ações coletivas propostas contra a União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas autarquias e fundações, a petição inicial deverá obrigatoriamente estar instruída com a ata da assembleia da entidade associativa que a autorizou, acompanhada da relação nominal dos seus associados e indicação dos respectivos endereços. (Incluído pela Medida provisória nº 2.180-35, de 2001)

número de situações conflituosas (concentrado), atendendo com mais facilidade os elevados propósitos determinados pelo princípio”<sup>115</sup>.

Tomando por esteio os ensinamentos de Lacerda<sup>116</sup>, Didier e Zaneti acrescentam ainda:

Vejamos bem a questão, não se trata apenas de solucionar o litígio, mas de uma resposta social mais efetiva para alcançar a consequente pacificação social com justiça. Galeno Lacerda, após dissertar sobre a onerosidade da prestação jurisdicional (para ambas as partes e para o Estado), afirma a transcendência da economia processual da visão individual para a perspectiva social: “A função da economia no processo transcende, assim, a mera preocupação individualista de poupar trabalho a juízes e partes, de frear gastos excessivos, de respeitar o dogmatismo dos prazos. *Não visa à comodidade dos agentes da atividade processual, mas à ânsia de perfeição da justiça humana – reconhecer e proclamar o direito, com o menor gravame possível*”<sup>117</sup>.

O intuito de apresentar as presentes sugestões de alteração legislativa é apenas de demonstrar a possibilidade de utilização do processo coletivo como procedimento adequado à busca de uma prestação jurisdicional mais eficiente e plantar a semente de novas ideias que aproveitem esse tratamento amplificado para demandas que apenas se reproduzem e se acumulam no Poder Judiciário, prejudicando, em efeito cascata, o atendimento decente de todos os que se utilizam de seus serviços para obter a tutela de um bem da vida juridicamente valorado.

E com esse afã é que se apontam ainda outras observações que reforçam a realização e conclusão aos quais se pretende chegar com os presentes estudos, conforme se segue.

### 3.2.1 Oportunidade conciliatória e atuação proativa da Advocacia Pública

Talvez a primeira reflexão que se venha à mente, principalmente daqueles que tenham proximidade ou vivam a experiência da Advocacia Pública, seja a de que esse incidente de coletivização do processo iria encurtar o percurso atual dos processos contra a Fazenda Pública, desdobrando-se, quase que automaticamente, nas seguintes perguntas: e o orçamento para pagamento de eventuais condenações? Abreviado o lapso de tempo para o trânsito em julgado, como se efetivaria o cumprimento das decisões? E o como se comportaria o governo diante desse cenário?

115 DIDIER JR.; ZANETI JR., op. cit., 2008. p. 127.

116 LACERDA, Galeno. *Despacho saneador*. 3. ed. Porto Alegre: Fabris, 1985. p. 6.

117 DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. v. 4, 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2008. p. 102.

Para responder essas perguntas e outras subsequentes é preciso pensar um pouco “fora da caixa”, principalmente os partidários da máxima resistência ou aqueles que, no mínimo, tenham visão apaixonada da advocacia pública como a arte de postergar o evitável pelo maior espaço de tempo possível e com a esperança latente de desconstruir, num plano superior da hierarquia do Poder Judiciário, os entendimentos jurídicos firmados em instâncias inferiores.

Mas inicialmente se ousa aqui dizer que a atuação se preservaria a mesma, só que de uma forma racionalizada. Ao invés de se concentrar os esforços na admissibilidade de recursos especiais e extraordinários na expectativa de que a solução jurídica sobrevenha do Superior Tribunal de Justiça ou do Supremo Tribunal Federal, esse dispêndio de energia seria canalizado para proceder à resposta primeira para a solução desses conflitos repetitivos, que sairia do próprio órgão de representação judicial e extrajudicial das Fazendas Públicas.

Devem-se abrir as portas ao formalismo-valorativo, à boa-fé e a observância dos deveres de cooperação recíprocos das partes e de seus procuradores, “concorrendo para se obter, com brevidade e eficácia, a justa composição do litígio”<sup>118</sup>, a exemplo do que já está previsto e aplicado no direito estrangeiro, como Alemanha (*Kooperationmaxime*), França e Portugal.

Seria a oportunidade de realizar estudos perante a Administração Pública, firmar teses e posicionamentos com uma visão estratégica e planejada para enfrentar as consequências jurídicas de cada situação de origem comum, expondo à luz as virtudes e vicissitudes de resistir ou conciliar os conflitos de repercussão em massa.

O próprio efeito da repercussão abrangente de qualquer decisão proferida em processo coletivo surtiria o efeito de maior dedicação e esforço na análise e estudos dos casos jurídicos; de proceder, com proatividade, o exame com “olhos de lupa”, aferindo e avaliando as consequências de cada passo a ser dado, a ponto de colocar na “ponta do lápis” o custo e benefício do enfrentamento das demandas ou o reconhecimento do direito com planos de adesão e pagamentos escalonados, nas hipóteses de reflexos financeiros.

De outro vértice, favoreceria a própria especialização e fortalecimento da atuação do advogado público tanto na intensidade das defesas, se assim concluir, quanto no combate a ações meramente especulatórias, que fomentam a indústria de uma advocacia com viés de atividade econômica, com desígnios próximos ao empresarial, que persegue lucros ao invés de justiça.

Deve-se também pensar no proveito do resultado inverso que o processo coletivo pode proporcionar: quando a tese jurídica da Fazenda Pública prevalecer. A sedimentação do entendimento jurídico e a uniformização da

118 DIDIER JR., op. cit., 2008. p. 122-123.

jurisprudência também traria a finalização em menos tempo, bem como desestimularia a promoção de novas ações individuais, fazendo com que a Advocacia Pública ganhe mais respeito e credibilidade perante a sociedade.

Por quaisquer das perspectivas (pró ou contra), o importante é meditar que a Advocacia Pública faz parte e precisa contribuir para a pacificação social, expressando a sua melhor faceta; a de função essencial à justiça.

### 3.2.2 Participação das associações civis e da Ordem dos Advogados do Brasil na representação legitimada dos interesses coletivizados

A participação mais efetiva das associações civis de representação dos interesses de grupo, classe ou categoria e da Ordem dos Advogados do Brasil nas ações em defesa de interesses públicos e coletivos, conforme expandido no tópico 4.2 supra, não só guarda fundamento na aplicação prática da diretriz democrática no processo coletivo e no desempenho de papel funcional desses corpos intermediários perante a sociedade, como também tem inspiração na técnica do “advogado particular de interesse público”, pronunciada por Cappelletti e Garth (1978) para o reconhecimento de grupos.

Trata-se da solução conhecida como “Organizational Private Attorney General” (Procurador-Geral Organizacional Privado) que reconhece a necessidade de permitir ações coletivas no interesse público. Nada mais são do que organizações particulares – não governamentais – que representam interesses públicos ou coletivos.

Nesse ponto ganha destaque a figuração da Ordem dos Advogados do Brasil numa atuação subsidiária, mas que não foge nem distorce a representação que tem perante a comunidade jurídica e a sociedade como entidade *sui generis* cujos membros são indispensáveis à administração da Justiça (art. 132<sup>119</sup> da Constituição da República) e seus atos contribuem para o convencimento do julgador e constituem múnus público<sup>120</sup> – inclusive, não se pode negar o importante e imprescindível papel desempenhado por esta entidade num passado próximo de redemocratização do país.

Não bastasse isso, a sugestão visaria a estimular a criação de um modelo próximo ao da instituição americana do “advogado do interesse público”, constituindo grupos de advogados que atuem na formação de defesas e aconselhamento jurídico especializado e constante em relação a interesses não representados e não organizados, dando apoio a grupos

119 Art. 133. O advogado é indispensável à administração da justiça, sendo inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, nos limites da lei.

120 Lei nº 8.906/1994:

Art. 2º O advogado é indispensável à administração da justiça.

[...]

§ 2º No processo judicial, o advogado contribui, na postulação de decisão favorável ao seu constituinte, ao convencimento do julgador, e seus atos constituem múnus público.

existente e substituindo grupos ainda não formados CAPPELLETTI E GARTH. Segundo referência destes autores:

Os advogados do interesse público acreditam que os pobres não são os únicos excluídos do processo de tomada de decisão em assuntos de importância vital para eles. Todas as pessoas que se preocupam com a degradação ambiental, coma a qualidade dos produtos, coma proteção do consumidor, qualquer que seja sua classe socioeconômica, estão efetivamente excluídas das decisões-chaves que afetam seus interesses<sup>121</sup>.

Além disso, não se poderia olvidar que a conferência dessa participação da OAB por meio da convocação da comunidade de advogados na prestação de subsídios para construção de tese jurídica do objeto da ação coletiva não deixa de lado interesses dos próprios advogados que atuarem em outras ações ou em eventuais e futuros procedimentos de liquidação daquela decorrentes, favorecendo-os na eficiência profissional de suas representações em juízo.

### 3.2.3 Novos institutos: contestação de efeitos múltiplos e sentença única

Sem maiores pretensões, com finalidades exclusivamente didáticas, atribuem-se nomenclaturas de novos institutos decorrentes das sugestões de alteração legislativas propostas neste trabalho.

i) *contestação de efeito múltiplo* – refere-se à peça de defesa da Fazenda Pública adotada como referência para ser utilizada nas ações individuais repetitivas suspensas antes de sua citação ou daquelas posteriormente promovidas ao julgamento da ação, dispensando a reprodução desnecessária do documento, bastando que a procuradoria pública lhe faça referência quando de sua adoção perante o juízo.

A referida peça processual seria cadastrada e hospedada em sistema eletrônico, de livre consulta, do Tribunal de Justiça do Estado ou Tribunal Regional do Poder Judiciário da União, sem prejuízo de serem disponibilizadas cópias pelas unidades judiciárias ou pelos próprios órgãos de representação judicial da Fazenda Pública, se requisitadas pelas partes que alegarem dificuldade ou não terem acesso ao dito sistema.

ii) *sentença única* – correspondente ao provimento jurisdicional final da ação coletiva de referência, também a ser cadastrada em sistema eletrônico do Tribunal de vinculação do juízo prolator, assim como a predita *contestação de efeito múltiplo*. O nome se justifica pelo fato de dispensar o proferimento de novas decisões em ações individuais repetitivas cujos objetos tenham o mesmo conteúdo daquela, bastando mero despacho de adoção.

121 HALPERN, Public Interest Law Its Past and Future (Passado e Futuro das Causas de Interesse Público). In: Judicature, v. 58, 1974, p. 119-120. In: CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. p. 62. p. 60-64.

#### 4 CONCLUSÃO

As considerações e fundamentos que embasam o presente estudo reafirmam a visão do direito de acesso à justiça como direito fundamental de todo e qualquer indivíduo, que deve ser garantido não apenas sob o viés formal, mas de modo substancial, a trazer solução efetiva a conflitos de interesses, com a máxima eficácia.

Nessa trilha, o processo e as técnicas processuais desempenham importante papel de instrumento de efetivação de direitos, tornando-se peças-chave para atendimento da garantia constitucional a uma prestação jurisdicional tempestiva, adequada e efetiva, que atenda aos anseios dos indivíduos sob a ótica de verdadeiros consumidores.

A conjuntura social dos tempos modernos aponta para uma interligação cada vez mais comum de interesses e conflitos, de forma massificada, com reflexos que recaem nitidamente sobre as quantidade e qualidade da prestação dos serviços judiciários, exigindo um esforço hercúleo de magistrados e serventuários da justiça, além daqueles que a esta exercem função essencial (membros do Ministério Público, Advocacia e Defensorias Públicas, advogados) para vencer as adversidades e deficiência de um sistema que ainda não alcançou as mudanças proporcionadas pela dinâmica dos novos tempos.

Os litígios que antes se limitavam às esferas subjetivas de dois indivíduos são, hoje, reproduzidos em série; isso, quando não atingem grupos ou até sujeitos indeterminados, saindo-se de uma estrutura atômica para uma estrutura molecularizada. Vivenciam-se “situações-padrão”, que podem gerar “lesões-padrão”, a reclamar mecanismos de solução igualmente padronizados.

O enfoque do acesso à justiça que foi ponto de partida do desenvolvimento destes estudos indica a criação de procedimentos específicos para processar e prevenir as disputas surgentes na sociedade pós-moderna, com a atuação mais efetiva dos cidadãos, do Poder Público e de corpos intermediários; expressão prática de uma de uma democracia participativa, condizente com um Estado Democrático de Direito, que legitima a atuação do Poder Judiciário.

Destarte, a adequação do processo à situação substancial – princípio da adequação – deve servir de norte para a criação e aplicação de normas procedimentais, com o foco voltado para o proveito da prestação jurisdicional, a deixar de lado qualquer formalismo-excessivo que impeça tal alcance.

Nessas condições, o processo coletivo se mostra mais hábil para alcançar esses anseios, de modo que permite atingir um número cada vez maior de pessoas em situações jurídicas conflituosas, com o fito de assegurar solução justa e isonômica para tais demandas e a consequente harmonização social através da valorização de um tratamento transindividual.

A natureza do bem jurídico em disputa, as características da lesão e o elevado número de pessoas envolvidas retiram do processo as amarras que circundam um interesse puramente privado para alçar a qualificação de “litigação de interesse público”, justificando a coletivização de demandas.

As demandas repetitivas contra a Fazenda Pública encontram-se nesse contexto, a buscar do Poder Legislativo um agir em atendimento ao princípio da adequação, em sua concepção pré-jurídica, como elemento informador da criação de normas processuais relativas a procedimentos que se conformem a aspectos subjetivos, objetivos e teleológicos.

Assim, sem viver a ilusão de que as ideais expendidas no presente trabalho sejam a solução definitiva para as demandas repetitivas contra a Fazenda Pública em sede do juízo de primeiro, mas com o sincero intuito de demonstrar a potencialidade de utilização das ações coletivas para tal fim, resta a convicção da necessidade de se projetar procedimentos cada vez mais amoldados às peculiaridades e necessidades do direito substancial cuja tutela se persegue, a fim de que o sistema judiciário se aproxime, ao máximo, do enfoque de acesso à justiça que tanto se almeja.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. *Direito processual coletivo brasileiro: um novo ramo do direito processual*. São Paulo: Saraiva, 2003.

ARAÚJO, José Henrique Mout; DIDIER JR., Fredie (Coords.). *Tutela jurisdicional coletiva*. Salvador: JusPODIVM, 2009.

ARAÚJO FILHO, Luiz Paulo. *Ações coletivas: a tutela jurisdicional dos direitos individuais homogêneos*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme. *Manual de processo de conhecimento*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

BAUMBACH, Rudinei. *Adequação procedimental e eficácia dos direitos fundamentais processuais*. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13691/1/2013\\_RudineiBaumbach.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/13691/1/2013_RudineiBaumbach.pdf)>. Acesso em: 3 dez. 2013.

BONFIM, Thomé Rodrigues de Pontes. O sistema processual brasileiro vigente: incompatibilidades entre seus institutos privatistas e a busca pela efetividade dos “direitos sem dono”. *Revista Eletrônica do Curso de Direito do CESMAC*, v. 1, n. 2, 2012. Disponível em: <<http://www.fejal.com.br/revista/index.php/refletindo/article/view/72>>. Acesso em: 3 dez. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Comissão de juristas responsável pela elaboração de Anteprojeto de Código de Processo Civil (LGL\1973\5)*. Brasília: Senado Federal, 2010.

CABRAL, Antonio do Passo. O novo procedimento-modelo (musterverfahren) alemão: uma alternativa às ações coletivas. *Revista de Processo*, ano 32, n. 147. São Paulo: Revista dos Tribunais, maio 2007.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e teoria da Constituição*. 6. ed. São Paulo: Almedina, 2002.

CAPONI, Remo. Modelo europeu de tutela coletiva no processo civil: comparação entre a experiência alemã e italiana. *Revista de processo*, v. 200, p. 235, out/2011DTR\2011\3999.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à Justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988. Título original: *Acess to Justice: The Worldwide Movement to Make Rights Effective. A General Report*. Milan: Dott. A. Giuffrè, 1978.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo: parte geral, intervenção do Estado e estrutura da administração*. JusPODIVM: Salvador, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 13. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2005.

CERQUEIRA, Tarsis Silva de. Acesso à justiça: novíssima reflexão à luz dos processos repetitivos. *Revista Opinião Jurídica*, Ano VIII, nº 12, 2010. Disponível em: <<http://www.tex.pro.br/home/noticias2/35-artigos-mai-2010/5805-acesso-a-justica-novissima-reflexao>>. Acesso em: 3 set 2013.

CHAYES, Abram. The role of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review*, v. 89, nº 7, p. 1281-1316, may 1976. esp. 1282.

CINTRA, Antônio Carlos Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. *Teoria Geral do Processo*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

CRUZ E TUCCI, José Rogério. *Precedente judicial como fonte do direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. *A Fazenda Pública em juízo*. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: teoria geral do processo e processo de conhecimento*. v. 1, 9. ed. Salvador: JusPODIVM, 2008.

\_\_\_\_\_. Sobre dois importantes (e esquecidos) princípios do processo: adequação e adaptabilidade do procedimento. *Revista Diálogo Jurídico*, ano I, v. I, nº 7, out. 2001. Salvador: 2001.

\_\_\_\_\_; ZANETI JR., Hermes. *Curso de direito processual civil: processo coletivo*. v. 4, 3. ed. Salvador: JusPODIVM, 2008.

DINAMARCO, Cândido Rangel. *Fundamentos do Processo Civil Moderno*. Tomo I, 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

\_\_\_\_\_. *Instituições de direito processual civil*. v. 1. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

DI PIETRO, Maria Slyvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FUX, Luiz (Coord.). *O novo processo civil brasileiro: direito em expectativa: reflexões acerca do Projeto do novo Código de Processo Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

FARIA, Márcio Carvalho. O novo código de process civil vs. a jurisprudência defensiva. *Revista de processo*, v. 210. Ago/2012DRT\2012\450438. Disponível em: <<http://moodle.cead.unb.br/agu/mod/folder/view.php?id=332>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

FARIA, Marcela Kohlbach de. Recursos repetitivos no novo Código de Processo Civil. Uma análise comparativa. *Revista de processo*, v. 209, jul/2012DTR\2012\44850.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 4. ed. Salvador: JusPODIVM, 2012.

GONÇALVES, Marcus Vinicius Rios. *Direito processual civil esquematizado*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

HESSE, Konrad. *A força normativa da constituição: die normativa kraft der verfassung*. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

JUSTEN FILHO, Marçal. *O Direito das Agências Reguladoras Independentes*. São Paulo: Dialética, 2002.

LEAL, Márcio Flávio Mafra. *Ações coletivas: história, teoria e prática*. Porto Alegre: SAFE – Fabris, 1998.

LEITE, George Salomão; SARLET, Ingo Wolfgang (Coord.). *Direitos fundamentais e estado constitucional: estudos em homenagem a J. J. Gomes Canotilho*. São Paulo: Revista dos Tribunais; Coimbra (Pt): Coimbra, 2009.

LEONEL, Ricardo de Barros. *Manual do processo coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

LACERDA, Galeno. *Despacho saneador*. 3. ed. Porto Alegre: Fabris, 1985.

\_\_\_\_\_. O código como sistema legal de adequação do processo. *Revista do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul – Comemorativa do Cinquentenário*, Porto Alegre, 1976.

LUCON, Paulo Henrique dos Santos (Coord.). *Tutela coletiva: 20 anos de lei da ação civil pública e do fundo de defesa de direitos difusos. 15 anos do código de defesa do consumidor*. São Paulo: Atlas, 2006.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Ação Popular: proteção do erário, do patrimônio público, da moralidade administrativa e do meio ambiente*. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

\_\_\_\_\_. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MAZZEI, Rodrigo Reis. A ação popular e o microsistema da tutela coletiva. in: Luiz Manoel Gomes Junior (Coord.). *Ação Popular – Aspectos controvertidos e relevantes – 40 anos da Lei 4.717/65*. São Paulo: RCS, 2006.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentário à Constituição de 1967*. Tomo V. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MENDES, Aluísio Gonçalves de Castro; RODRIGUES, Roberto de Aragão Ribeiro. Reflexões sobre o incidente de resolução de demandas repetitivas previsto no projeto de novo Código de Processo Civil. *Revista de Processo*, v. 211, set/2012DRT\2012\450581.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Curso de processo civil: teoria geral do Processo*. v. 1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

\_\_\_\_\_. *Novas linhas do processo civil*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MOREIRA, José Carlos Barbosa. Ações coletivas na constituição federal de 1988. *Revista de Processo*, nº 61. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

\_\_\_\_\_. *O novo processo civil brasileiro: exposição sistemática do procedimento*. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense: 2007.

\_\_\_\_\_. *Reformas processuais e poderes do juiz*. Temas de direito processual. 8. série. São Paulo: Saraiva, 2004.

\_\_\_\_\_. *Súmula, jurisprudência, precedente: uma escalada e seus riscos*. Temas de direito processual: nona série. São Paulo: Saraiva, 2007.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Alvaro de. *O formalismo-valorativo no confronto com o formalismo excessivo*. Disponível em: <[www6.ufrgs.br/ppgd/doutrina/CAO\\_O\\_Formalismovalorativo\\_no\\_confronto\\_com\\_o\\_Formalismo\\_excessivo\\_290808.htm](http://www6.ufrgs.br/ppgd/doutrina/CAO_O_Formalismovalorativo_no_confronto_com_o_Formalismo_excessivo_290808.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2013.

OLIVEIRA, Carlos Alberto Álvaro de. *Procedimento e ideologia no direito brasileiro atual*. Porto Alegre: Revistada AJURIS, v. 43.

SALLES, Carlos Alberto de (Org.). *Processo civil e interesse público: o processo como instrumento de defesa social*. São Paulo: APMP/RT, 2003.

WATANABE, Kazuo. *Acesso à justiça e sociedade moderna*. Participação e processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

\_\_\_\_\_. Demandas coletivas e problemas emergentes da práxis forense. *Revista de Processo*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 17, nº 67, jul./1992.

\_\_\_\_\_. *Política Pública do Poder Judiciário Nacional para tratamento adequado dos conflitos de interesses*. Disponível em: <<http://www.tjsp.jus.br/Download/Conciliacao/Nucleo/ParecerDesKazuoWatanabe.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2013.

\_\_\_\_\_. Relação entre demanda coletiva e demandas individuais. *Revista de Processo*, n. 139. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.