

# **V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI**

## **PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA II**

**CELSO HIROSHI IOCOHAMA**

**SÉRGIO HENRIQUES ZANDONA FREITAS**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Diretora Executiva** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

**Representante Discente:** Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

**Comunicação:**

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

**Eventos:**

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

**Membro Nato** - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

P963

Processo, jurisdição e efetividade da justiça II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Celso Hiroshi Iochama; Sérgio Henriques Zandona Freitas – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-459-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Inovação, Direito e Sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Processo. 3. Efetividade da justiça. V Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2022 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



## V ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

### PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA II

---

#### **Apresentação**

É com muita satisfação que apresentamos o Grupo de Trabalho e Pesquisa (GT) de Artigos denominado “PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA II” do V Encontro Virtual do CONPEDI (VEVC), com a temática “Inovação, Direito e Sustentabilidade”, promovido pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), Sociedade Científica do Direito no Brasil, e apoio da UFMS – Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e da Universidade Presbiteriana Mackenzie, em evento realizado entre os dias 13 e 18 de junho de 2022, de forma telepresencial, com a utilização da Plataforma ConferênciaWeb RNP, tendo em vista o momento mundial de pandemia e isolamento social imposto pelo COVID19.

Trata-se de publicação que reúne artigos de temáticas diversas atinentes ao Direito processual e seus desdobramentos, apresentados, discutidos e debatidos pelos autores, pesquisadores e coordenadores no âmbito do Grupo de Trabalho. Compõe-se de textos doutrinários, advindos de projetos de pesquisa e estudos distintos de vários programas de pós-graduação e graduação, que colocam em evidência para debate da comunidade científica assuntos jurídicos relevantes.

Assim, a coletânea exposta no presente Grupo de Trabalho reúne uma gama de artigos que apontam questões jurídicas relevantes na sociedade contemporânea, todos com olhos e vinculados ao Estado Democrático de Direito. Frise-se que, um texto ou outro pode ser encaminhado para publicação no periódico QUALIS CAPES do CONPEDI, vinculado a temática do presente Grupo de Trabalho.

O primeiro artigo com o título “A INCLUSÃO DO OUTRO POR MEIO DA TEORIA NEOINSTITUCIONALISTA DO PROCESSO”, dos autores Paula Rocha de Oliveira e Sérgio Henriques Zandona Freitas.

O segundo artigo “A IMPRESCRITIBILIDADE DOS BENS PÚBLICOS E O RECONHECIMENTO DE DEMANDAS ESTRUTURANTES EM SEDE DE INVASÕES COLETIVAS” da lavra do autor William Paiva Marques Júnior.

“A RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL COMO INSTRUMENTO INADEQUADO PARA SUPERAÇÃO DE PRECEDENTES E DE ACESSO À JUSTIÇA”, terceiro do Grupo

de Trabalho, é o artigo dos autores José Antonio de Faria Martos, Clovis Alberto Volpe Filho e Renato Britto Barufi.

O quarto texto, com o verbete “LIMITES À ATUAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL COMO CORTE CONSTITUCIONAL”, de autoria de Guilherme Masaiti Hirata Yendo, de Dionata Luis Holdefer e de Paloma Cristina Oliveira Guimarães.

O quinto texto, da lavra dos autores Raissa Campagnaro De Oliveira Costa e Newton Pereira Ramos Neto, intitulado “FLEXIBILIZAÇÃO DAS REGRAS DE COMPETÊNCIA NO PROCESSO CIVIL: NOVAS TENDÊNCIAS DO DIREITO CONTEMPORÂNEO.

No sexto artigo intitulado “LEGITIMIDADE ATIVA DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL PARA A PROPOSITURA DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA: ANÁLISE JURISPRUDENCIAL E LEGISLATIVA”, de autoria de Rafaela Rojas Barros.

O sétimo texto do Grupo de Trabalho, dos autores Oto Luiz Sponholz Júnior e Francisco Cardozo Oliveira, com o verbete “A TRAGÉDIA DA JUSTIÇA NA EFETIVAÇÃO DO PROCEDIMENTO EXECUTIVO NO DIREITO PROCESSUAL BRASILEIRO.

“EXECUÇÃO CÍVEL: BREVE CONFRONTO ENTRE O PROCEDIMENTO NO JUIZADO ESPECIAL CÍVEL E NA JUSTIÇA COMUM” é o título do oitavo texto, com autoria de Tatiane Cardozo Lima e Pedro Vinicius Furtado Coutinho.

O nono texto, intitulado “ACESSO INAUTÊNTICO À JUSTIÇA E A CRISE DA JURISDIÇÃO: AS TAXAS PROCESSUAIS NA LITIGÂNCIA PREDATÓRIA”, dos autores José Laurindo De Souza Netto, Adriane Garcel e Karen Paiva Hippertt.

“DESJUDICIALIZAÇÃO DA EXECUÇÃO CIVIL”, apresenta-se como décimo texto do Grupo de Trabalho, dos autores Yuri Nathan da Costa Lannes, Phelipe Marcelo Berretta Iaderoza e Cecília Rodrigues Frutuoso Hildebrand.

O décimo-primeiro texto do Grupo de Trabalho, da lavra do autor Sílvio Neves Baptista Filho, intitulado “ATOS CONCERTADOS ENTRE JUÍZES COOPERANTES: ANÁLISE DA EFICIÊNCIA DO JULGAMENTO DE PROCESSOS REPETITIVOS CENTRALIZADOS A PARTIR DO PROCESSO DA CASA DA ESPERANÇA”.

O décimo-segundo texto intitulado como a “ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO COMO CRITÉRIO ORIENTADOR DA APLICAÇÃO DO ARTIGO 139, INCISO X, DO

CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 NOS PROCESSOS JUDICIAIS RELACIONADOS À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS” apresenta-se como temática abordada pelas autoras Patrícia Lobo Da Rosa Borges e Alice Rocha da Silva.

O décimo-terceiro texto intitulado “ANÁLISE SOBRE O INCIDENTE DE RESOLUÇÃO DE DEMANDAS REPETITIVAS: DA QUALIDADE DO ACÓRDÃO QUE FIXA A TESE JURÍDICA A E AS (DIS)FUNCIONALIDADES DO INSTITUTO”, dos autores João Paulo Baeta Faria Damasceno, Gisele Santos Fernandes Góes e José Henrique Mouta Araújo.

“A DIFERENÇA PROTEGIDA DIANTE DA IMUNIZAÇÃO E DA VIGILÂNCIA NOS TEMPOS ATUAIS”, de autoria de Stéphanie Fleck da Rosa, como décimo-quarto texto, e último, apresentado.

Em linhas gerais, os textos reunidos traduzem discursos interdisciplinares maduros e profícuos. Percebe-se uma preocupação salutar dos autores em combinar o exame dos principais contornos teóricos dos institutos, aliando a visão atual de efetividade na busca pelo consenso entre os conflitantes. A publicação apresentada ao público possibilita acurada reflexão sobre tópicos avançados e desafiadores do Direito Contemporâneo. Os textos são ainda enriquecidos com investigações legais e doutrinárias da experiência jurídica estrangeira a possibilitar um intercâmbio essencial à busca de soluções para as imperfeições do sistema processual brasileiro e internacional, além do acesso à justiça, ainda muito focado no arcaico litígio entre partes.

É imprescindível dizer que os trabalhos apresentados são de extrema relevância para a pesquisa em direito no país, demonstrando notável rigor técnico, sensibilidade e originalidade, desenvolvidos em uma perspectiva de cooperação, efetividade e prestígio à prioridade do mérito. A presente publicação coletiva demonstra uma visão lúcida e enriquecedora sobre a solução de conflitos, suas problemáticas e sutilezas, sua importância para o direito e os desafios na temática para o século XXI, pelo que certamente será de vigorosa aceitação junto à comunidade acadêmica.

O fomento das discussões a partir da apresentação de cada um dos trabalhos ora editados, permite o contínuo debruçar dos pesquisadores do Direito visando ainda o incentivo aos demais membros da comunidade acadêmica a submissão de trabalhos aos vindouros encontros e congressos do CONPEDI.

Sem dúvida, esta publicação fornece instrumentos para que pesquisadores e aplicadores do Direito compreendam as múltiplas dimensões que o mundo contemporâneo assume na busca

da conjugação da promoção dos interesses individuais e coletivos para a consolidação de uma sociedade dinâmica, multifacetada e de consenso.

Na oportunidade, os Organizadores prestam sua homenagem e agradecimento a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), da UFMS – Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul e da Universidade Presbiteriana Mackenzie e, em especial, a todos os autores que participaram da presente coletânea de publicação, com destaque pelo comprometimento e seriedade demonstrados nas pesquisas realizadas e na elaboração dos textos de excelência.

Convida-se a uma leitura prazerosa dos artigos apresentados de forma dinâmica e comprometida com a formação de pensamento crítico, a possibilitar a construção de um Direito voltado à concretização de preceitos insculpidos no Estado Democrático Constitucional de Direito.

18 de junho de 2022.

Professor Dr. Sérgio Henriques Zandona Freitas

Coordenador e Docente Permanente do PPGD e do PPGMCult da Universidade FUMEC e do Instituto Mineiro de Direito Processual (IMDP)

sergiohzhf@fumec.br

Professor Dr. Celso Hiroshi Iocohama

Coordenador e Docente do PPGD da Universidade Paranaense - UNIPAR

celso@prof.unipar.br

**ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO COMO CRITÉRIO ORIENTADOR DA APLICAÇÃO DO ARTIGO 139, INCISO X, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 NOS PROCESSOS JUDICIAIS RELACIONADOS À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

**ECONOMIC ANALYSIS OF LAW AS A GUIDING CRITERION FOR THE APPLICATION OF ARTICLE 139, X, BRAZILIAN CIVIL PROCEDURE CODE /2015 IN LEGAL PROCEEDINGS RELATED TO IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES.**

**Patricia Lobo Da Rosa Borges <sup>1</sup>**

**Alice Rocha da Silva <sup>2</sup>**

**Resumo**

Pretende-se, considerando os impactos decorrentes do reconhecimento do papel exercido pelo Poder Judiciário no sentido de determinar a implementação de direitos prestacionais coletivos, abordar a importância da aplicação de conceitos norteadores da Análise Econômica do Direito na avaliação do cabimento da ação coletiva enquanto alternativa eficiente para reconhecer e efetivar as políticas públicas correspondentes. De forma específica, se pretender avaliar os deveres de eficiência e racionalização trazidos pelo Código de Processo Civil/2015 como critérios orientadores da aplicação do seu artigo 139, inciso X, nos processos judiciais relacionados à implementação de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Análise econômica do direito, Controle judicial de políticas públicas, Ação coletiva, Eficiência dos atos processuais

**Abstract/Resumen/Résumé**

The objective is, considering the impacts resulting from the recognition of the role played by the Judiciary in the sense of determining the implementation of social rights, to evaluate the importance of applying guiding concepts of the Economic Analysis of Law in the analysis of the appropriateness collective process while efficient alternative to recognize and implement the corresponding public policies. Specifically, if it intends to address the duties of efficiency and rationalization brought by the Brazilian Civil Procedure Code/2015 as guiding criteria for the application of article 139, item X in judicial proceedings related to the implementation of public policies.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Economic analysis of law, Judicial control of public policies, Collective process, Efficiency of procedural acts

---

<sup>1</sup> Mestranda em Direito pelo Centro de Ensino Unificado de Brasília-CEUB. Procuradora do Município do Recife

<sup>2</sup> Doutora em DIREITO INTERNACIONAL ECONÔMICO pela Université d'Aix-Marseille III e mestre em DIREITO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS pelo Centro Universitário de Brasília (2006). Professora do Centro Universitário de Brasília.

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) adotou o modelo de Estado Democrático de Direito e trouxe a dignidade da pessoa humana entre os seus fundamentos, estabelecendo dentre seus objetivos (art. 3º) a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais (BARROSO, 2018, p. 152)<sup>1</sup>.

O contexto de ampliação dos direitos sociais da Constituição Federal de 1988 (adiante denominada simplesmente CF/88) fez surgir diversos questionamentos sobre a correspondente efetivação de tais direitos (BARROSO, 2018, p. 270), boa parte destes derivados da constatação de que a realidade fática se mostra bem dissonante daquilo que dispôs o constituinte.

A eficácia social de tais direitos, entendida aqui no sentido de uma realidade fática próxima à prevista na norma, se traduz em um dos maiores desafios impostos pela Constituição Federal de 1988 para o Estado e para a sociedade (SARLET, 2018, p. 245). Dessa forma, o constituinte brasileiro acabou por impor à ordem jurídica a pretensão de uma transformação social, mediante a previsão de diversos direitos fundamentais prestacionais e mecanismos para sua efetiva implementação pelos Poderes Públicos (LIMA, 2015, p. 145-182).

Ocorre que o ambiente de ausência de eficácia social de algumas políticas públicas estabelecidas pelo constituinte otimizado pela crescente constitucionalização do direito (fruto do constitucionalismo contemporâneo), bem como a jurisdição constitucional no exercício do controle de constitucionalidade, acabou por expandir a atuação do judiciário na política (ELÓI; TEIXEIRA, 2014, p. 54-77).

O fenômeno não é peculiaridade brasileira, tendo ocorrido em cortes constitucionais ou supremas cortes em diferentes partes do mundo, que se colocam como protagonistas de decisões envolvendo questões de largo alcance político, implementação de políticas públicas ou escolhas morais em temas controvertidos na sociedade (BARROSO, 2012, p. 23-32).

Nesse contexto, os processos judiciais que tratam da implementação de políticas públicas relacionadas aos direitos sociais possuem peculiaridades próprias que o processo civil, enquanto instrumental por excelência, não pode descuidar.

Cumpramos ressaltar que não se tem por objetivo com o presente estudo abordar a razão,

---

<sup>1</sup> O autor especifica a dignidade humana como valor fundamental e valores, sejam políticos ou morais, ingressam no mundo do Direito, assumindo, usualmente, a forma de princípios. A dignidade, portanto, seria um princípio jurídico de status constitucional.

causa ou limites da judicialização das políticas públicas implementadoras de direitos sociais, mas trazer ao debate a importância, a partir da aplicação de conceitos da Análise Econômica do Direito, da utilização de instrumentos processuais que, ao tempo que assegurem a efetividade processual, proporcionem uma forma mais célere e menos custosa para atingir a pacificação social, em total atendimento ao princípio da eficiência e da duração razoável do processo.

Em outras palavras, a partir da utilização da nova hermenêutica do processo civil, pode-se chegar à decisão sobre qual o mais adequado procedimento ou processo para atender aquelas demandas que têm por objeto a implementação de direitos sociais através da execução de políticas públicas globais e específicas (GUEDES; PINTO, 2020, p. 75-98).

Dentro desse contexto, será abordado se instar a propositura das ações coletivas nas demandas que envolvam a implementação de políticas públicas, nos moldes previstos pelo art. 139, X, do CPC/2015 (BRASIL, 2015), pode ser considerado um instrumental eficiente e, mais, como um verdadeiro poder-dever das partes legitimadas e do juiz. Para enfrentar essa hipótese, parte-se da análise dogmática das peculiaridades do processo judicial que envolve a implementação da política pública coletiva diante da alternativa trazida pelo Código de Processo Civil de 2015.

Ademais, pretende-se avaliar a importância do atendimento do princípio da eficiência, tanto sob a perspectiva de postulado da Análise Econômica do Direito quanto em face de sua positivação processual expressa no art. 8º do Código de Processo Civil de 2015, no contexto de busca da alternativa de propositura da ação coletiva no processo destinado a reconhecer e efetivar políticas públicas.

## **2. ADEQUAÇÃO DO PROCESSO CIVIL ÀS PECULIARIDADES DAS DEMANDAS TÊM POR OBJETIVO A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DERIVADAS DE DIREITOS SOCIAIS**

O controle judicial das políticas públicas tem seus reflexos nos mais diversos e específicos meandros da política pública a ser executada, a exemplo do que acontece nos litígios que envolvem a prestação do direito à saúde, à moradia, à educação pública de qualidade, etc. Atualmente, não é fácil imaginar alguma área relacionada à implementação de determinada política pública que não tenha sido ou não possa ser judicializada, seja diante da insuficiência e das dificuldades operacionais do Estado brasileiro, seja diante da necessidade premente da efetivação de determinado direito pelo cidadão.

Da mesma forma, difícil pensar em uma hipótese de pretensão relacionada à implementação de direito social constitucional que não possa ser extensível a determinado grupo social, seja em razão de fato ou de direito em comum.

A verdade é que, diante da crescente judicialização das políticas públicas observada no Brasil, ficou claro que o Poder Judiciário não pode deixar de considerar a aplicação de técnicas de uniformização, coletivização e estruturação procedimental, sob o risco do modelo de admissão de demandas individuais, para essa espécie de processo, resultar em uma espécie de apropriação privada da política pública (VENTURI; VENTURI, 2020, p.115-138).

O professor Norberto Bobbio, algumas décadas atrás, já alertava que o campo dos direitos sociais se encontra em contínuo movimento e, assim como as demandas de proteção social nasceram com a revolução industrial, é provável que o rápido desenvolvimento técnico e econômico traga consigo novas demandas, que hoje não somos capazes nem de prever (BOBBIO, 2004, p.20). E para todas essas demandas, deve o processo civil buscar uma solução eficiente e racional até mesmo para cumprir a sua essência instrumental.

Sobre o alcance de meio eficientes, Eduardo José da Fonseca Costa expressa:

Se o alcance dos objetivos é imputado ao Estado como um dever, por conseguinte o Estado também tem o dever de criar os meios eficientes, de complementar os meios insuficientes e de substituir os meios ineficientes (isto é, de implantar políticas até então inexistentes, de incrementar políticas falhas já existentes e de mudar políticas ineficientes) (COSTA, 2016, p. 109-136).

Nessa toada, há que se ter em mente que as especificidades envolvidas nos processos questionadores da omissão estatal quanto à implementação de políticas públicas derivadas dos direitos sociais constitucionais não devem ser relevadas pelo operador do direito, sob pena de não se ter um processo eficaz, adequado e racional e sob o risco, como dito acima, de privatizar e individualizar uma política que por natureza deve ser coletiva e universal.

Até porque, pode-se dizer que a característica mais marcante da judicialização de questões envolvendo a efetivação de políticas públicas sociais é a multiplicidade de interesses que se inter-relacionam sobre o objeto do processo, distanciando-se daquele conceito processual de lógica bipolar (GUEDES; PINTO, 2020, p. 75-98).

Sem contar que o risco de descuidar dessa peculiaridade pode “criar uma espécie de *“corrida ao fundo do poço” (race to the bottom), onde cada usuário possui incentivo para explorar o recurso o mais rápido possível, tanto quanto possível”* (GICO JR., 2019, p. 12-39).

Assim, impõe-se ao julgador o dever de buscar uma alternativa para minimizar esse risco da privatização e individualização de uma determinada política pública, que, em tese,

deve englobar todo o grupo de beneficiários do direito social sob questão, de modo que a ação coletiva surge como uma opção de, a despeito de não afastar totalmente esse risco, ser uma alternativa de minimizá-lo.

O enfrentamento de tais premissas relacionado às especificidades da pretensão de implementação de políticas públicas coletivas é fundamental para escolha adequada e eficiente no processo civil, dado o seu caráter instrumental com relação ao direito material sob discussão.

Além disso, como já ressaltado acima, há que se ter em mente que a efetividade da tutela não pode apenas refletir naquele único processo quando a política a ser implementada é coletiva, de modo que não pode ser aferida unicamente à luz do caso concreto (OSNA; POZZO, 2012, p. 1-22).

Oportuno mencionar que, atualmente, se utiliza o termo processo estrutural para classificar aquelas espécies de demandas que, tal qual os processos que envolvem o controle de política pública coletiva relacionada aos direitos sociais constitucionais, exigem procedimento próprio em razão das peculiaridades da execução, decorrentes dos impactos verdadeiramente estruturantes do comando da sentença.

De acordo com os ensinamentos de Fredie Didier Junior, Hermes Janeti Junior e Rafael Alexandria de Oliveira:

A decisão estrutural (structural injunction) é, pois, aquela que busca implantar uma reforma estrutural (structural reform) em um ente, organização ou instituição, com o objetivo de concretizar um direito fundamental, realizar uma determinada política pública ou resolver litígios complexos. Por isso, o processo em que ela se constrói é chamado de processo estrutural. Parte-se da premissa de que a ameaça ou a lesão que as organizações burocráticas representam para a efetividade das normas constitucionais não pode ser eliminada sem que tais organizações sejam reconstruídas (DIDIER; ZANETI JR.; OLIVEIRA, 2017, p. 46-64).

Nesse mesmo sentido, as ações coletivas podem ter por objeto a implementação de direitos que atinjam a sociedade como um todo ou aquele determinado grupo que se relaciona a mesma situação de fato e de direito. E, especificamente nas demandas que envolvam essa titularização potencial para todo cidadão, o processo civil individual não atende à efetividade constitucional pretendida. (MORAES, 2019, p.15).

Convém ressaltar que no início do ano de 2021 foi apresentado o Projeto de Lei nº 1.641/21 (BRASIL, 2021), denominado Projeto de Lei Ada Pellegrini Grinover, que disciplina a Ação Civil Pública e traz diversas disposições sobre técnicas do processo coletivo e sua execução.

Por exemplo, o projeto regulamenta a execução das demandas coletivas, com plena aplicabilidade daquelas implementadoras de políticas públicas, cabendo chamar atenção para a previsão do art. 26, § 5º, que, especificamente no que se relaciona aos chamados processos estruturais, expressa que a sentença poderá determinar a alteração em estrutura institucional, pública ou privada, de natureza cultural, econômica ou social, a fim de adequar seu funcionamento aos parâmetros legais e constitucionais (inciso I) e a adequada correção do estado de fato de violação sistemática de direitos (inciso II).

Além disso, mencionado projeto estabelece em seu artigo 9º que a primeira ação coletiva distribuída induzirá litispendência para qualquer outra ação coletiva que tenha o mesmo pedido, causa de pedir e grupo protegido, ainda que diferentes os autores ou o tipo de procedimento, não induzindo litispendência para as ações individuais baseadas no mesmo conjunto de fatos (§3º). Ademais, há a mesma regra, atualmente já aplicável em diversos casos, que, ao optar pelo prosseguimento do processo individual, o autor individual não mais poderá beneficiar-se da coisa julgada coletiva. Já no seu art. 50, prevê o conhecido incidente de coletivização quando, a requerimento de um legitimado à propositura de ação civil pública, o juiz, ouvidas as partes, poderá converter em coletiva a ação individual que veicule pedido que tenha 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 ou quando se tratar de demandas individuais repetitivas que possam causar ofensa à isonomia ou à segurança jurídica.

Não se pode descuidar que a espécie de litígio estrutural, como são próprias as ações que envolvem a implementação estrutural de determinada política pública, demanda, na maioria das vezes, uma execução negociada da sentença, justamente por utilizar-se do processo civil mais atento às peculiaridades do direito material. Eduardo José da Fonseca Costa ensina que:

É importante sublinhar que, na expressão ‘execução negociada’, há razão para a expressão ser colocada entre aspas: aqui, não há uma execução em sentido estrito, pois o Estado-juiz não invade forçadamente a esfera jurídica do demandado [execução direta], nem por meio de ameaças o compele a fazer algo [execução indireta]. Porém, tomando a palavra execução em sentido amplíssimo (ou seja, no sentido de “efetivação”), pode-se afirmar que, numa implantação negociada de política pública em juízo, haveria *soft judicial execution* (escorada na persuasão, na liquidez, na incitação, na flexibilidade, no diálogo e na criatividade), e não *hard judicial execution* (escorada na força, na solidez, na coerção, na rigidez, na imposição e na subsunção). Nesse tipo bastante diferenciado de execução judicial, os princípios da boa-fé e da colaboração assumem alta densidade, já que a cooperação do executado e a lealdade recíproca entre as partes são indispensáveis à obtenção de um cronograma de implantação e, conseqüentemente, à realização da tutela jurisdicional. (COSTA, 2012, p. 5).

Ora, uma vez exigida a adaptação da espécie de execução, levando em consideração as peculiaridades existentes na implementação de determinada política pública, certo também é que todo o processo seja adequado de modo a atender a mais ampla efetividade. Assim, o princípio da eficiência subsidia a opção legal, por exemplo, da propositura da ação coletiva com o fito de evitar a tramitação de inúmeras ações individuais, quando questionada a implementação de determinada política pública coletiva derivada dos direitos sociais.

Dessa forma, afora as questões referentes à existência (ou não) de limites legais e constitucionais às decisões judiciais que visam assegurar a execução de determinada política pública, não se deve descuidar de buscar o adequado meio para atender às pretensões relacionadas à implementação de execução da política pública fim.

Sabe-se que não é papel ordinário do Poder Judiciário a execução das políticas públicas, mas, uma vez levada à sua análise a determinação de execução de determinada política, impõe-se a ele tentar ajustar o processo à forma mais eficiente, tanto com relação ao procedimento quanto com relação à própria efetividade da tutela, que deve considerar as peculiaridades dos direitos sob análise.

### **3. ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E SUA APLICAÇÃO NO PROCESSO CIVIL A PARTIR DA PERSPECTIVA DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

A Análise Econômica do Direito pretende dar um caráter científico na abordagem jurídica, quando disponibiliza ferramentas econômicas consolidadas para explicar e prever cada vez mais as facetas do comportamento humano (FUX; BODART, 2021, p.04). Do ponto de vista positivo, preocupa-se com a identificação da racionalidade que está por trás dos diferentes institutos jurídicos (aspecto heurístico) e investiga as diferentes consequências das normas jurídicas (aspecto descritivo). Já na sua perspectiva normativa, pode subsidiar, dentre alternativas normativas, a mais eficiente (FUX; BODART, 2021, p. 04).

Dessa forma, dentro do âmbito normativo da Análise Econômica do Direito, os seus instrumentos podem auxiliar a investigar as possíveis alternativas no sistema jurídico para guiar uma decisão mais eficiente do ponto de vista econômico, auxiliando na análise de custo-benefício (GICO JR., 2010, p. 7-32).

Em outras palavras, a abordagem obtida pela Análise Econômica do Direito visa conferir uma fundamentação econômica à teoria do direito e, neste sentido, nos efeitos das normas, centrando-se na eficiência e, portanto, no princípio da maximização da utilidade (ALVAREZ, 2006, p. 49-68). Assim, a partir de preceitos da Análise Econômica do Direito o

intérprete poderá buscar a forma mais adequada para implementação da política pública objeto da ação judicial, impactando na própria dinâmica do sistema processual.

Observe-se que o atendimento ao princípio da eficiência foi incluído no *caput* do art. 37, da Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 19/1998 como dever para a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dentro desse conceito, vê-se que a eficiência deve ser um norte da Jurisdição, enquanto função pública exercida por um poder específico, no caso, o Poder Judiciário.

Além disso, a Exposição de Motivos do Código de Processo Civil (BRASIL, 2010) é reveladora das pretensões do legislador quando dispôs que o sistema processual brasileiro foi construído para perseguir a maximização dos resultados, de forma a obter a boa aplicação do direito material e a efetividade do processo, com o menor custo possível e atendendo à racionalidade econômica. A citação do saudoso Professor Barbosa Moreira, na referida exposição, não deixa dúvidas de que há espaço para aplicação da análise econômica do nosso Código de Processo Civil de 2015:

Sendo ineficiente o sistema processual, todo o ordenamento jurídico passa a carecer de real efetividade. De fato, as normas de direito material se transformam em pura ilusão, sem a garantia de sua correlata realização, no mundo empírico, por meio do processo.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> É o que explica, com a clareza que lhe é peculiar, BARBOSA MOREIRA: “Querer que o processo seja efetivo é querer que desempenhe com eficiência o papel que lhe compete na economia do ordenamento jurídico. Visto que esse papel é instrumental em relação ao direito substantivo, também se costuma falar da instrumentalidade do processo. Uma noção conecta-se com a outra e por assim dizer a implica. Qualquer instrumento será bom na medida em que sirva de modo prestimoso à consecução dos fins da obra a que se ordena; em outras palavras, na medida em que seja efetivo. Vale dizer: será efetivo o processo que constitua instrumento eficiente de realização do direito material” (Por um processo socialmente efetivo. Revista de Processo. São Paulo, v. 27, n. 105, p. 183-190, jan./mar. 2002, p. 181). (BRASIL, 2010)

Nessa esteira, o art. 8º, do Código Fux (BRASIL, 2015) trouxe previsão de que o juiz, ao aplicar o ordenamento jurídico, deve observar a eficiência, *verbis*:

**Art. 8º** Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência. (BRASIL, 2015)

Assim, ainda que exista quem seja reticente com a aplicação da Análise Econômica do Direito, a verdade é que, no âmbito do Código de Processo Civil de 2015, pode-se se afirmar que os atos processuais devem atender a uma racionalidade econômica, com a finalidade de alcançar a efetividade, com o menor custo possível, em obediência aos ditames de eficiência.

Em outras palavras, não há como se dissociar a aplicação da eficiência, consagrada na Constituição Federal de 1988 e na legislação processual civil, da Análise Econômica do Direito que abarca a ideia de maximização da utilidade com o menor custo possível de recursos públicos, promovendo, desta forma, a pacificação social.

#### **4. APLICAÇÃO DO ART. 139, X, DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 NOS PROCESSOS RELACIONADOS À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A doutrina administrativista brasileira já debatia sobre o princípio da eficiência antes mesmo de sua inserção no enunciado normativo do art. 37 da Constituição Federal de 1988 pela Emenda Constitucional nº 19 de 04.06.1998. Hely Lopes Meirelles define a eficiência como a exigência de que a atividade administrativa seja desenvolvida com presteza, perfeição e rendimento e que, nos conflitos entre o particular e a Administração, a resolução desses deve ser atingida no menor tempo e custo, obedecidos os demais princípios e o regime jurídico-administrativo (MEIRELLES, 2016, p.104-105).

Na legislação processual, em que pese o art. 8º do Código de Processo Civil de 2015 determinar que o juiz, ao aplicar o ordenamento jurídico, deve observar a eficiência, não traz, em nenhum outro dispositivo legal, previsão conceitual do que se trata essa eficiência ou o que não pode se considerar uma conduta judicial eficiente. Não obstante, não pode tal omissão ser justificativa para um distanciamento do atendimento de que o processo civil deve se pautar pela máxima da eficiência e da racionalidade, sobretudo diante do que restou estabelecido em sua exposição de motivos. Na verdade, em toda atividade estatal, o que inclui a atividade jurisdicional, o Estado respeitar o devido processo legal e agir de modo eficiente (CAMPOS, 2018, p.39).

A eficiência ganha especial relevância na Análise Econômica do Direito (Law and Economics) porque subsidia a tomada de decisão a partir de uma pretensão maximizadora da riqueza e minimizadora dos gastos públicos. Dentro dessa ideia, em que pese a justiça não se resumir à eficiência, tal constatação não afasta a obediência pelas decisões judiciais dos preceitos de valor, utilidade e eficiência, que se distanciam de concepções de justiça teóricas e contemplativas (GODOY, 2005, p. 01-10).

Não se descuida aqui das múltiplas possibilidades interpretativas da eficiência, mas o objetivo do presente trabalho é utilizá-la enquanto vertente da Análise Econômica do Direito e enfrentar a sua importância na qualidade de princípio processual estabelecido no Código de Processo Civil quando do controle judicial de políticas públicas implementadoras de direitos

sociais.

Como ressaltado acima, o termo eficiência já constava do *caput* do art. 37 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 19/1998, e com o Código de Processo Civil de 2015 passou a integrar o devido processo legal. Nos dizeres de Leonardo Carneiro da Cunha, a eficiência é uma exigência do Estado Democrático de Direito, além de corolário do devido processo legal (CUNHA, 2014, p. 65-84, 2014).

A partir das ideias aqui expostas, tem-se que, os preceitos da Análise Econômica do Direito viabilizam o enfrentamento do processo e dos seus atos sob a perspectiva da eficiência, permitindo que a prestação jurisdicional ocorra de maneira mais racional e eficiente, para propiciar que, ao final, seja utilizado o mínimo de recurso público possível, atendendo com máxima efetividade a pacificação social.

Dessa forma, do ponto de vista da eficiência, há que se questionar se a utilização do processo coletivo pode traduzir meio mais efetivo e econômico quando comparado a inúmeras ações individuais que tenham por objeto a mesma pretensão de implementação de determinada política pública.

Relembre-se, nesse aspecto, que, além das ações coletivas ou de potencial coletivo, o Código de Processo Civil de 2015 trouxe instrumentos de julgamento de casos repetitivos (art. 928), também com o fulcro de dar coesão e eficiência ao processo, através do incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) e dos recursos especial e extraordinário repetitivos. Tais instrumentos, em que pese derivados do intuito do legislador de atender, dentre outros valores, a eficiência, não serão objeto do estudo aqui desenvolvido.

A verdade é que a disponibilização de tais instrumentos confirma a opção legislativa pela sistemática coletiva para resoluções de demandas, de modo que, em lugar de vários atos judiciais decisórios para a mesma causa, possa-se ter apenas um.

Não se está aqui a exigir elaborados cálculos matemáticos ou testes empíricos para saber que se dez conflitos individuais relacionados à implementação de uma mesma política pública possam ser resolvidos em sede de uma única ação (coletiva), esta é uma forma mais econômica e racional do que se solucionar a questão em dez diferentes processos, isso sem contar a manutenção da segurança jurídica enquanto valor que permeia o próprio conceito de justiça, que não é objeto do estudo aqui desenvolvido.

Acrescente-se que a ampliação dos mecanismos de resolução coletiva dos direitos contribui para a uniformização dos julgamentos, o aumento da credibilidade do Poder Judiciário, a efetivação da justiça qualitativa a ser prestada de forma célere e efetiva, bem como para a melhor concretização de direitos fundamentais (CAMBI; FOGAÇA, 2017, p.

389-409).

Especificamente com relação à hipótese que se pretende enfrentar, do juiz instar os legitimados legais para propositura de ações coletivas quando se observar a existência de diversas demandas individuais repetitivas, dispõe o Código de Processo Civil de 2015, em seu artigo 139, inciso X que:

Art. 139. O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: (...) X - quando se deparar com diversas demandas individuais repetitivas, oficiar o Ministério Público, a Defensoria Pública e, na medida do possível, outros legitimados a que se referem o art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e o art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para, se for o caso, promover a propositura da ação coletiva respectiva. (BRASIL, 2015)

A partir da análise de tal dispositivo tem-se que, para instar os órgãos legitimados, o juiz deve ter em mãos casos repetitivos individuais que possam ser objeto, igualmente, de uma ação coletiva. Além disso, o artigo prevê que incumbe ao juiz instar os órgãos legitimados, em total respeito aos postulados da inércia da jurisdição e às competências institucionais legais e constitucionais.

No caso, pode-se falar que tal hipótese pode ser entendida sob a ótica de um verdadeiro poder-dever do magistrado, vez que, preenchidos os requisitos legais, o juiz deve instar os legitimados para a propositura da ação coletiva respectiva. Essa leitura de poder-dever decorre justamente da observância à eficiência prevista no art. 8º do Código de Processo Civil.

Cabe dizer que o Código de Processo Civil trouxe, em sua redação originária, um verdadeiro incidente de coletivização, de modo que poderia ser convertida, a requerimento do Ministério Público e da Defensoria Pública, a ação individual em ação coletiva nos próprios autos. Expressava o art. 333, vetado pela Presidência da República (BRASIL, 2015), que 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, poderia 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 (Código de Defesa do Consumidor), 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, por sua natureza ou por disposição de lei, deva ser necessariamente uniforme, assegurando-se tratamento isonômico para todos os membros do grupo.

Trata-se, na espécie, de dispositivo que ventilava a possibilidade da transformação

das demandas individuais em coletivas, que acabou vetado sob as seguintes justificativas:

Da forma como foi redigido, o dispositivo poderia levar à conversão de ação individual em ação coletiva de maneira pouco criteriosa, inclusive em detrimento do interesse das partes. O tema exige disciplina própria para garantir a plena eficácia do instituto. Além disso, o novo Código já contempla mecanismos para tratar demandas repetitivas. No sentido do veto manifestou-se também a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. (BRASIL, 2015)

Em que pese as questionáveis razões apresentadas ao veto do indicado art. 333, o fato é que permanece o art. 139, X, do CPC/2015 e a sistemática de demandas repetitivas que, interpretados pelo dever de eficiência previsto no art. 8º do CPC/2015 e na própria Constituição Federal, implica em um verdadeiro poder-dever do juiz com relação a sua aplicação, inclusive com o apoio da previsão geral de utilização de medidas atípicas para garantir o cumprimento de qualquer ordem judicial, na forma prevista no inciso IV do mesmo artigo.

Aplicando-se o mesmo raciocínio, uma vez caracterizada a situação prevista no art. 139, X, CPC/2015, os órgãos públicos ali legitimados também devem atender ao dever de eficiência enquanto imperativo processual e constitucional a eles aplicáveis e propor a ação coletiva cabível, quando for o caso. E para tanto, a Análise Econômica do Direito pode fornecer parâmetros científicos importantes para tal avaliação de cabimento, sobretudo pela ponderação da aplicação do princípio da eficiência.

Note-se que o espaço da discricionariedade para propositura da ação coletiva correspondente, quando presentes os requisitos legais, não existe diante do dever de eficiência. A própria CF/88, ao prever o referido princípio em seu art. 37, acaba por impor a adoção do que seria uma decisão adequada a ser tomada, a considerada decisão ótima do ponto de vista da eficiência.

Enfim, o que se pretende dizer é que a hermenêutica processual impõe ao julgador e aos agentes do processo buscar a eficiência do processo, de modo a reduzir os custos e alcançar a máxima efetividade na prestação jurisdicional correspondente.

Convém dizer, no que toca aos efeitos provocados pela propositura da ação coletiva quando existente ação individual com a mesma pretensão, que, em tese, não existe a litispendência. No entanto, o artigo 104 do Código de Defesa do Consumidor prevê expressamente que os efeitos da coisa julgada *erga omnes* ou ultra-partes não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida a suspensão, no prazo decadencial de 30 dias, do curso dessas demandas.

Por sua vez, a Lei nº 12.016/2009 (BRASIL, 2009) exige a desistência da impetração

em seu art. 22, §1º, para benefício da coisa julgada em sede de ação coletiva, ressalvando também a inexistência da litispendência para as ações individuais.

Especificamente com relação às ações civis públicas, que têm relação com o tema aqui abordado (ação coletiva para implementação de política pública), cabe mencionar que o Supremo Tribunal Federal, em sede do RE nº 1.101.937 (BRASIL, 2021), fixou tese no sentido de declarar a inconstitucionalidade do artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347/1985), com redação dada pela Lei 9.494/1997 (BRASIL, 1997), sendo ripristinada a sua redação original. Tal julgado, bastante atual, é um reforço ao que aqui se pretende demonstrar com relação à eficiência processual.

O artigo 16 da Lei da Ação Civil Pública (LACP) estabelecia que a sentença na ação civil pública fará coisa julgada *erga omnes* (para todos) nos limites da competência territorial do órgão julgador. O Relator do caso, Ministro Alexandre de Moraes, considerou que o processo de construção legislativa e jurisprudencial para garantir maior efetividade ao sistema protetivo de direitos difusos e coletivos foi intensificado pela CF/88 e que a redação do artigo 16 da LACP contraria os princípios da igualdade e da eficiência da prestação jurisdicional. O Douto Ministro fez várias referências ao princípio da eficiência em seu voto. Convém transcrever o seguinte trechos, bastante elucidativos sobre o dever de atendimento a uma prestação jurisdicional eficiente:

O princípio da eficiência, consagrado constitucionalmente no caput do artigo 37, é aquele que impõe a todos os agentes públicos, inclusive os magistrados, a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social.

O Poder Judiciário precisa ser eficiente, ou seja, deve produzir o efeito desejado, que dá bom resultado, exercendo suas atividades sob o manto da igualdade de todos perante a lei, velando pela objetividade e imparcialidade e produzindo “resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar” (MARIA SYLVIA ZANELLA DI PIETRO. Direito administrativo. 10. ed. São Paulo: Atlas, 1998. p. 73-74), que, na presente hipótese, são a eficaz prestação jurisdicional e a garantia da segurança jurídica em todo o território nacional, pois, como salientado pela Procuradoria-Geral da República (...) (BRASIL, 2021).

Anteriormente, a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça, por ocasião do julgamento de recurso repetitivo, REsp n. 1.353.801/RS (BRASIL, 2013), Relator Ministro Mauro Campbell Marques, invocando o repetitivo da Segunda Seção (REsp 1110549/RS, Rel. Ministro SIDNEI BENETI, Segunda Seção, julgado em 28/10/2009, DJe 14/12/2009), havia reafirmado o entendimento de que, ajuizada ação coletiva atinente à macro-lide geradora de processos multitudinários, suspendem-se as ações individuais, no aguardo do julgamento da

ação coletiva, ponderando em seu voto que a coletivização da demanda, seja no polo ativo, seja no polo passivo, é um dos meios mais eficazes para a realização do acesso à justiça, porquanto, além de reduzir os custos, consubstancia-se em instrumento para a concentração de litigantes em um polo, evitando-se, assim, os problemas decorrentes dos inúmeros procedimentos semelhantes.

Essa leitura de adaptação do processo civil tem amparo na eficiência, devendo o julgador utilizar de critérios disponibilizados pela Análise Econômica do Direito, de forma a permitir que se antecipe impactos da decisão e anteveja a forma mais eficaz de garantir os resultados.

O devido processo legal não pode ser simplesmente entendido a um processo com fases rigidamente de procedimento detalhadas mas há que ser “capaz de flexibilizar-se, adapta-se ou adequar-se as peculiaridades de cada situação concreta, prestando tutela jurisdicional diferenciada e sendo, enfim, eficiente” (CUNHA, 2014, p. 65-84).

Note-se que ao buscar um procedimento mais eficaz e adaptado ao cumprimento da pretensão, no caso aqui discutido da implementação de políticas públicas deficitárias, o Poder Judiciário acaba se aproximando da efetivação prática de tais direitos, evitando incidir no risco de individualizar a política pública e, por consequente, a própria justiça social.

E tal intervenção em políticas públicas, como ensina Jefferson Carlos Carús Guedes e Henrique Alves Pinto, “será feita pelo processo coletivo, visto que o processo individual no trato de questões sociais tende a produzir mais desigualdade, por não promover o correto realinhamento de políticas públicas deficitárias” (GUEDES; PINTO, 2020, p. 75-98).

Dessa forma, uma vez constatada pelo juízo o preenchimento dos requisitos previstos no art. 139, X, do CPC/2015, cabe a ele instar os legitimados para propositura da ação coletiva correspondente. O ajuizamento da ação coletiva, além do efeito de frear ações semelhantes já em tramitação, evitaria futuras demandas relacionadas à implementação daquela política pública específica.

## **5. CONCLUSÃO**

Passados mais de 33(trinta e três) anos da promulgação da CF/88, é possível afirmar que as questões em torno da efetividade dos direitos sociais são atuais e seguem ocupando debates acadêmicos. O saudoso professor Paulo Bonavides destacava que um dos maiores problemas do Direito Constitucional atual é justamente juridicizar o Estado social, de modo a garantir a efetividade dos direitos sociais básicos através de técnicas ou institutos processuais

(BONAVIDES, 2015, p.381).

A aplicação da Análise Econômica do Direito, aqui exposta diante da vertente de aplicação do princípio da eficiência previsto na Constituição Federal de 1988 e no Código de Processo Civil, pode ser um excelente referencial para definição do procedimento e da espécie do processo cabível. No caso dos processos judiciais que envolvam a implementação de política pública decorrente de direito social, tem-se que ter em vista que as respectivas decisões podem gerar uma maior gama de efeitos, de modo que todos os aspectos do litígio têm que ser considerados.

Assim, o ajuizamento da ação coletiva pode se mostrar uma alternativa eficiente para atingir o maior número possíveis de beneficiários de determinada política pública, de modo a maximizar os resultados com o mínimo gasto possível de recursos públicos.

Com efeito, a aplicação do art. 139, X, do Código de Processo Civil de modo a propiciar o ajuizamento da ação coletiva atende, de um lado, a uma maior efetivação da política pública correspondente, evitando uma injusta individualização e privatização de uma política que por essência é coletiva e, de outro, traduz-se em medida de economia e eficiência, oportunizando a coletivização em um só processo de múltiplas pretensões relacionadas à implementação de políticas públicas no lugar de várias ações individuais daqueles que partilham a mesma situação jurídica.

Ademais, a propositura das ações coletivas nas demandas que envolvam a implementação de políticas públicas, nos moldes previstos pelo art. 139, X, do CPC/2015, além de considerado um instrumental eficiente, representa um verdadeiro poder-dever das partes legitimadas e do juiz diante do dever constitucional de eficiência.

Para tanto, a aplicação da Análise Econômica do Direito se mostra de fundamental importância para avaliar o cabimento da ação coletiva enquanto alternativa eficiente para reconhecer e efetivar políticas públicas implementadoras de direitos sociais, tendo-se em mente que a eficiência foi alçada à categoria de princípio pelo Código de Processo Civil de 2015.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

### LIVROS E ARTIGOS

ALVAREZ, Alejandro Bugallo. **Análise econômica do direito: contribuições e desmistificações.** Direito, Estado e Sociedade, Rio de Janeiro, v. 9, n. 29, p. 49-68, jul./dez. 2006. Disponível em: <[http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Bugallo\\_n29.pdf](http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/Bugallo_n29.pdf)>.

Acesso em: 15 de agosto de 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo.** 7ª ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2018.

\_\_\_\_\_. **Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática.**

[Syn]Thesis, Rio de Janeiro, v. 5, número especial, p. 23-32, jun. 2012. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/synthesis/article/view/7433/5388>>. Acesso em:

15 de agosto de 2021.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Nova edição, 7ª tiragem. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** 30ª ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

CAMBI, Eduardo; FOGAÇA, Marcos Vargas. **Conversão da ação individual em ação coletiva: análise do conteúdo do artigo 333 do CPC/2015, das razões do veto da presidente da república e do aproveitamento do instituto no atual sistema processual.** Revista Brasileira de Direito, Passo Fundo, v. 13, n. 2, p. 389-409, ago. 2017.

Disponível em: < <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/issue/view/123> >.

Acesso em: 15 de agosto de 2021.

CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. **O princípio da eficiência no processo civil brasileiro.** Rio de Janeiro: Forense, 2018.

COSTA, Eduardo José da Fonseca. **A “Execução Negociada” de Políticas Públicas em Juízo.** Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro nº 59, p. 109-136, jan./mar., 2016.

Disponível

em:

<

[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1275172/Eduardo\\_Jose\\_da\\_Fonseca\\_Costa.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1275172/Eduardo_Jose_da_Fonseca_Costa.pdf) > .

Acesso em: 15 de agosto de 2021.

CUNHA, Leonardo Carneiro da. **A previsão do princípio da eficiência no projeto do novo Código de Processo Civil brasileiro**. Revista de Processo. São Paulo: RT, v. 233, p. 65-84, 2014.

DIDIER JR., Fredie; ZANETI JR., Hermes; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Notas sobre as decisões estruturantes**. Civil Procedure Review, v. 8, n. 1, jan./apr. 2017, p. 46-64.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Processual Civil. Processo Coletivo. Volume IV**. 13ª ed. Salvador: Juspodivm, 2019.

ELÓI, André Luís Vieira; TEIXEIRA, Paulo Enderson de Oliveira. **JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA: o aumento das estruturas judicantes nas democracias contemporâneas e no Brasil**. Revista Eletrônica do Curso de Direito, PUC Minas Serro, n. 10, ago./dez 2014, p.54-77. Disponível em: < <http://periodicos.pucminas.br/index.php/DireitoSerro/issue/view/668> > Acesso em: 15 de agosto de 2021.

FUX, Luiz; BODART, Bruno. **Processo civil e análise econômica**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

GICO JR., Ivo Teixeira. **A natureza econômica do direito e dos tribunais**. Revista Brasileira de Políticas Públicas, Brasília, v.9, n. 3, p.13-39, 2019.

\_\_\_\_\_. **Metodologia e Epistemologia da Análise Econômica do Direito**. Economic Analysis of Law Review, v. 1, nº 1, p. 7-32, Jan-Jun, 2010.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. **Direito e economia: introdução ao movimento law and economics**. Revista Jurídica da Presidência da República, Brasília, v. 7, n. 73, p.01-10, junho/julho, 2005. Disponível em: < <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/437/431> > . Acesso em: 15 de agosto de 2021.

GUEDES, Jefferson Carlos; PINTO, Henrique Alves. **Decisões Estruturais: Vetores de Implementação de Políticas Públicas**. Revista Juris Plenum Direito Administrativo, v. 26, p. 75-98, 2020. Disponível em: < [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/949/o/Direito\\_e\\_implementa%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_p%C3%BAblicas.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/949/o/Direito_e_implementa%C3%A7%C3%A3o_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas.pdf) > . Acesso em: 15 de agosto de 2021.

LIMA, Thadeu. **Neo constitucionalismo: um breve panorama**. Argumenta Journal Law, Jacarezinho-PR, n. 22, jan.-jul. 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42.ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MORAES, Daniele Alves. **O controle jurisdicional de políticas públicas pela instrumentalização do processo coletivo**. Minas Gerais: Navegando, 2019.

OSNA, Gustavo; POZZO, Emerson Luiz Dal. **O processo coletivo e a tutela coletiva das relações de consumo como porta de entrada para a interface entre Direito, e economia e Decisão Judicial**. Revista Internacional de Estudios de Derecho Procesal y Arbitraje, n.2, 2012. Disponível em: < [https://www.academia.edu/18916995/O\\_processo\\_coletivo\\_e\\_a\\_tutela\\_coletiva\\_das\\_rela%C3%A7%C3%B5es\\_de\\_consumo\\_como\\_porta\\_de\\_entrada\\_para\\_a\\_interface\\_entre\\_Direito\\_Economia\\_e\\_Decis%C3%A3o\\_Judicial](https://www.academia.edu/18916995/O_processo_coletivo_e_a_tutela_coletiva_das_rela%C3%A7%C3%B5es_de_consumo_como_porta_de_entrada_para_a_interface_entre_Direito_Economia_e_Decis%C3%A3o_Judicial) > Acesso em: 15 de agosto de 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 13ª ed. Rio Grande do Sul: Livraria do Advogado, 2018.

VENTURI, Elton; VENTURI, Thaís Goveia Pascoaloto. **Uniformização, coletivização e estruturação processual da tutela da saúde sob o enfoque da análise econômica do direito**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, v. 65, n. 3, p. 115-138, set./dez. 2020. Disponível em: < <https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/69142> > . Acesso em: 15 de agosto de 2021.

## **LEGISLAÇÃO E PROCESSOS JUDICIAIS**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei 7.345 de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília-DF, de 25/07/1985.

BRASIL. Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Diário Oficial da União, Brasília-DF, de 12/09/1990.

BRASIL. Lei 12.016 de 7 de agosto de 2009. Disciplina o mandado de segurança individual e coletivo e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília-DF, de 10/08/2009.

BRASIL. Lei 13.015 de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília-DF, de 17/03/2015, p.01.

BRASIL. Mensagem nº 56, de 15 de março de 2015. Promulgação das partes vetadas do Projeto de Lei nº 166, de 2010 (nº 8.046/10 na Câmara dos Deputados) que institui o “Código de Processo Civil”. Diário Oficial da União, Brasília-DF, de 17/03/2015, p.51.

BRASIL. Projeto de Lei 1.641/2021. Disciplina a Ação Civil Pública. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2279806> >. Acesso em 16 de agosto de 2021.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Juristas. Exposição de Motivos ao Projeto do Novo Código de Processo Civil. Brasília-DF, 08/06/2010. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf> >. Acesso em 16 de agosto de 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial (Resp) n. 1.353.801/RS. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília-DF. 14 de agosto de 2013. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília-DF, de 23/08/2013. Disponível em: < <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24027439/recurso-especial-resp-1353801-rs-2012-0191029-0-stj/inteiro-teor-24027440> >. Acesso em: 16 de agosto de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário (RE) n. 1.101.937. Relator: Ministro Alexandre Moraes. Brasília-DF. Plenário. Sessão Virtual de 26/03/2021 a 07/04/2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília-DF, de 14/06/2021, nº 113. Disponível em: < <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5336275> >. Acesso em: 16 de agosto de 2021.