



**EQUIDADE:
REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO DA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO AMAZONAS**

**VOLUME ESPECIAL DA EQUIDADE:
“DIREITO MATERIAL E PROCESSUAL COLETIVO”
UFMG/UEA**

GOVERNO DO ESTADO DO AMAZONAS

Wilson Lima
Governador

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DO
AMAZONAS**

Prof. Dr. Cleinaldo de Almeida Costa
Reitor

Prof. Me. Cleto Cavalcante de Souza Leal
Vice-Reitor

Profa. Ma. Kelly Christiane Silsa e Souza
Pró-Reitor de Ensino de Graduação

Profa. Ma. Samara Barbosa de Menezes
Pró-Reitora de interiorização

Profa. Dra. Maria Paula Gomes Mourão
Pró-Reitora de pesquisa e pós-graduação

Profa. Dra. Maria Olivia de A. Ribeiro Simão
Pró-Reitora de Planejamento

Prof. Dr. André Luiz Tannus Dutra
**Pró-Reitor de Extensão e Assuntos
Comunitários**

Prof. Me. Orlem Pinheiro de Lima
Pró-Reitoria de Administração

Profa. Dra. Maristela Barbosa Silveira e Silva
Diretora da Editora UEA

Prof. Dr. Erivaldo Cavacanti Filho
**Coordenação do Programa de
Pós-Graduação em Direito Ambiental**

Profa. Ma. Taís Batista Fernandes Braga
Coordenadora do curso de Direito

**EQUIDADE:
REVISTA ELETRÔNICA DE DIREITO DA
UNIVERSIDADE DO ESTADO DO
AMAZONAS**

Profa. Ma. Taís Batista Fernandes Braga, UEA
Coordenação do curso de Direito

Profa. Dra. Patrícia Fortes Attademo Ferreira,
UEA

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar, UEA
Editores Chefe

Profa. Ma. Monique de Souza Arruda
Prof. Esp. Átila de Oliveira Souto
Editores Assistentes

Prof. Dr. Celso Antonio Pacheco Fiorillo, PUC-
SP

Profa. Dr. Danielle de Ouro Mamed, UFMS
Prof. Dr. Antonio Carlos Morato, USP
Conselho Editorial

Profa. Dra. Tereza Cristina Sorice Baracho
Thibau (PPGD-UFMG)

Profa. Ma. Adriana Almeida Lima (ED-UEA)
Prof. Me. Denison Melo de Aguiar (ED-UEA)
**Organizadores do Volume Especial da
Equidade:**

“Direito Material e Processual Coletivo”.

Profa. Dra. Tereza Cristina Sorice Baracho
Thibau (PPGD-UFMG)

Profa. Ma. Adriana Almeida Lima (ED-UEA)
Prof. Me. Denison Melo de Aguiar (ED-UEA)
Comitê Editorial

Prof. Dra. Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau
(PPGD-UFMG)

Profa. Ma. Adriana Almeida Lima (ED-UEA)
Prof. Me. Denison Melo de Aguiar (ED-UEA)
Prof. Me. Samuel Alvarenga (PPGD-UFMG)
Profa. Ma. Thaís Costa Teixeira Viana (PPGD-
UFMG)

Comitê Científico

Prof. Dra. Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau
(PPGD-UFMG)

Aprovação e Primeira Revisão

Prof. Me. Denison Melo de Aguiar
Revisão Final e Editoração

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

Os artigos publicados, bem como as opiniões neles emitidas são de inteira responsabilidade de seus autores.

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade do Amazonas

R454

THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho; LIMA, Adriana Almeida; AGUIAR, Denison Melo de. **Equidade**: Revista Eletrônica de Direito da Universidade do Estado do Amazonas. Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”. Vol. 1. Nº 1. (2022). Manaus: Universidade Federal de Minas Gerais, DINTER/Universidade do Estado do Amazonas, DINTER/Curso de Direito, 2022.

Semestral

1. Direito – Periódicos. I. Título

CDU 349.6

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

PREFÁCIO

Recebi com muita honra e satisfação o convite para prefaciar esse volume especial da Revista Eletrônica Equidade construída no espaço do curso de Direito da Universidade Estado do Amazonas (UEA). Este trabalho reuni artigos de pós-graduandos do Mestrado e do Doutorado da UFMG, em parceria com os pós-graduandos do Doutorado Interinstitucional em Direito (DINTER UFMG-UEA), e vem solidificar esta oportunidade de aproximação entre os Programas de Pós-Graduação em Direito das duas instituições de ensino superior envolvidas neste projeto.

O encontro desses pesquisadores, aqui identificados como os autores dos artigos ora apresentados, se deu em virtude da troca de experiências acadêmicas vivenciadas durante a ativa e conjunta participação em eventos e em aulas ministradas aos pós-graduandos das duas instituições de ensino superior. Esse fato acabou por permitir também a confecção desse número especial da Revista Equidade da UEA, espaço em que se pôde transformar aquelas calorosas discussões acadêmicas, cujos temas foram debatidos e aprofundados em sala de aula, em textos reflexivos e concisos.

Esclareço que os artigos aqui veiculados apresentam uma diversidade de temas de relevância social com implicações jurídicas, os quais interessam ao estudo da ciência do Direito, convertendo-se este número da Revista Equidade em um oportuno instrumento de divulgação de ideias e discussões de temas importantes, os quais foram pesquisados e debatidos de modo analítico e crítico.

A formação acadêmica em Direito não pode ser limitada a ideias fechadas em ambientes e contextos sociais restritos e, considerando especialmente as dimensões continentais do Brasil, essa troca de conhecimentos e pontos de vista entre pesquisadores de diferentes regiões do país, manifestada por meio desses escritos, vem ampliar os olhares sobre relevantes temas de caráter social. Afinal, uma das prioridades para a sustentação do Estado Democrático de Direito, que conduz de modo soberano e unitário a sociedade brasileira, tem como aliado a extensão da educação pela via do conhecimento dos direitos, podendo esta ser identificada enquanto um dos instrumentos de luta contra a violação dos preceitos democráticos descritos pela Constituição da República de 1988. E, os artigos deste número da Revista Equidade foram conformados partindo-se desse enfoque plural.

Por fim, agradeço imensamente a todos os autores, pós-graduandos e professores, que se dispuseram a colaborar com este projeto, bem como aos Editores e aos demais membros da equipe desta importante Revista científica, convidando todos aqueles que se interessam pela ciência do Direito, a fazerem a leitura dos escritos que aqui se revelam, refletindo conosco sobre os temas neles abordados.

Verão de 2022,
Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau.

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

**CONFORMAÇÃO DO DIREITO MATERIAL COLETIVO: A CRISE DA
SUA ELEGIBILIDADE SOB O PARADIGMA DA COMPLEXIDADE SOCIAL**

***CONFORMATION OF CLASS INTERESTS: THE CRISIS OF THEIR
ELIGIBILITY UNDER THE PARADIGM OF SOCIAL COMPLEXITY***

Tereza Cristina Sorice Baracho Thibau¹

Samuel Alvarenga²

Resumo: O presente artigo se propõe a trazer breves apontamentos sobre a conformação do direito material coletivo (em sentido amplo) no ordenamento jurídico brasileiro. Para tanto, partiu-se do paradigma da complexidade advinda do dinamismo das relações humanas na sociedade. O texto tem como principal objetivo analisar a (in) compreensão sobre o problema da, nem sempre pacífica, coexistência dos direitos sociais constitucionais, normalmente atribuídos a grupos sociais diversos, notadamente quando da sua concretização. Acredita-se que, visando a efetividade, ainda que de parte desses direitos, será exigida a flexibilização de outros.

Palavras-Chaves: Direito Material Coletivo. Conformação. Complexidade. Sociedade.

ABSTRACT: *This article aims to provide brief notes on the conformation of class interests (in a broad sense) in the Brazilian legal system. To do so, it started from the paradigm of complexity arising from the dynamism of human relations in society. The main objective of the text is to analyze the (in)comprehension of the problem of, not always peaceful, coexistence of constitutional social rights, normally attributed to different social groups, especially when they are been implemented. It is believed that, aiming at the effectiveness, even for part of these rights, the flexibility of others will be required.*

Keywords: *Class interests. Conformation. Complexity. Society. Rights.*

¹ Graduação em Pedagogia e em Direito. Doutorado em Direito e Processo Coletivo e Mestrado em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da UFMG. Professora Associada IV lecionando Direito Processual Civil, Iniciação ao Estudo do Processo Coletivo e Práticas Dialógicas: Mediação e Conciliação na graduação, e Direito e Processo Coletivo nacional e comparado no Programa de Pós-Graduação, ambos na Faculdade de Direito da UFMG. Líder do Grupo de Pesquisa Direito e Processo Coletivo: Análise Sistêmica e Estrutural (UFMG). Pesquisadora do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça (PRUNART/UFMG). Membro do Instituto de Direito Processual (IDPro). Mediadora Judicial. Diretora-Editora da Revista da Faculdade de Direito da UFMG.

² Doutorando em Direito pela UFMG. Mestre em Direito pela PUC/SP. Integrante do Grupo de Pesquisa Direito e Processo Coletivo: Análise Sistêmica e Estrutural (UFMG) e do Programa Universitário de Apoio às Relações de Trabalho e à Administração da Justiça (PRUNART/UFMG). Promotor de Justiça (MPE-RO).

INTRODUÇÃO

Inspirado no debate crítico acerca de algumas categorias de direitos materiais coletivos, é que se busca traçar de que forma se daria a sua conformação perante a sociedade. Dentro dessa categoria de direitos, alguns demandam especial atenção, entre os quais, pode-se citar: o direito dos refugiados e grupos em deslocamento forçado, à moradia, à privacidade dos jurisdicionados brasileiros, ao meio ambiente natural ou direito ambiental no âmbito da Administração Pública, direito minerário (afetados ocultos), direito à preservação do patrimônio cultural, direito dos poupadores e o direito à educação de crianças e adolescentes.

Em cada um dos temas acima, buscou-se realizar uma abordagem histórica inicial e a apresentação das bases legislativas e constitucionais dos referidos direitos. Na sequência, tratou-se acerca dos respectivos sujeitos processuais e, por fim, foi feito um breve panorama da realidade prática e do desenvolvimento de políticas públicas relacionadas à cada um dos interesses coletivos *lato sensu* apontados.

Com um propósito nitidamente introdutório, a pesquisa tem como objeto os direitos materiais coletivos de maneira genérica, tratando o tema a partir de um horizonte não individualizado ou restrito a uma ou outra dimensão dos aludidos direitos.

O problema apresentado volta-se à resposta das seguintes indagações: será que o atual sistema integrado de tutela aos direitos coletivos brasileiro estaria apto a compreender, tratar, acolmar e concretizar o extenso rol de direitos das coletividades? Tendo como premissa o fato de que complexidade das relações sociais, não raro, afeta significativamente a plena compatibilidade entre todos os grupos, classes e bens jurídicos envolvidos, quando tais direitos são exigidos ou demandados de forma assíncrona pelas partes interessadas, qual seria a sua melhor conformação, seja no ambiente judicial ou extrajudicial?

O objetivo central da pesquisa é de trazer algumas observações críticas e pontuais sobre as possíveis falhas na efetivação desses direitos, já que acredita-se ser possível e necessária a definição de prioridades em sua elegibilidade. Tal conformação entre os direitos coletivos poderia se dar mediante a busca por transparência no âmbito do Poder Público, a resolução consensual e participativa dos conflitos entre os grupos e a atenção diferenciada aos casos de maior complexidade.

Adotam-se como modelos metodológicos o teórico, o empírico e o argumentativo-jurídico. E, no tocante à vertente analítica, considera-se pertinente a abordagem do texto à luz

da teoria crítica e pela linha jurídico-sociológica, preocupando-se com o papel da eficácia que o Direito deve produzir na sua inter-relação com as demandas e necessidades sociais.

1. BREVES ASPECTOS HISTÓRICOS

A existência de direitos de classes ou de grupos é um fato da vida, ou seja, independe do seu reconhecimento perante a autoridade política central sob a qual tais coletividades estejam submetidas, seja de maneira voluntária, coercitiva ou em razão de um aparente *contrato social*.

Aliás, ainda que possa ser interpretada, por alguns autores, como artimanha para garantir os interesses do indivíduo (VIEIRA; CHAVES, 2009), as ideias de cooperação, empatia, solidarismo ou de um comportamento altruísta, talvez tenham sido os fatores que fizeram com que a raça humana evoluísse em comparação às demais espécies de animais, desde os primórdios da formação da sociedade planetária.

Não se sabe ao certo, portanto, o *porquê*, *como* e em que *exato momento* da história humana o indivíduo passou a privilegiar ou repensar acerca dos interesses do grupo em detrimento de suas ambições pessoais.

A guinada da percepção das vantagens em uma vida coletiva pode ter influenciado a seleção natural das espécies, especialmente se pensando do ponto de vista da maior proteção do grupo e conseqüentemente, de seus integrantes. De acordo com Wilson (2012), quando se examina o panorama completo do comportamento social no reino animal, incluindo aqui a parte representada pelos seres humanos, há um padrão nítido segundo o qual os animais do ambiente terrestre são dominados por espécies com sistemas sociais mais complexos e dotados da chamada *eussocialidade*:

Os sistemas mais complexos são aqueles dotados de eussocialidade — literalmente, “condição social verdadeira”. Os membros de um grupo animal eussocial, como uma colônia de formigas, pertencem a várias gerações. Dividem o trabalho no que ao menos externamente parece ser um modo altruísta. Alguns assumem atividades que reduzem a duração de suas vidas ou o número de sua prole pessoal, ou ambos. Seu sacrifício permite que outros, que desempenham papéis reprodutivos, vivam mais tempo e produzam proporcionalmente mais prole.

Os sacrifícios dentro das sociedades avançadas vão bem além daqueles entre pais e sua prole. Eles se estendem aos parentes colaterais, incluindo irmãos, sobrinhos e primos com

vários graus de parentesco. Às vezes são concedidos a indivíduos sem ligação genética (WILSON, 2012, p. 224).

Para Dawkins (2007), ao menos nos primórdios da raça humana, é provável que o cometimento à proteção e à cooperação em grupo, não necessariamente esteja associada a valores morais genuinamente altruístas. Ao contrário, acredita-se que tudo pode não ter passado de uma estratégia egoísta do indivíduo ao perceber as vantagens da vida em uma coletividade, mais ou menos coesa, em relação a busca por sua solitária sobrevivência e o êxito na procriação de maneira isolada do bando.

No mesmo sentido:

Formar grupos, extraindo conforto visceral e orgulho da associação familiar, e defender o grupo com entusiasmo contra grupos rivais — esses comportamentos estão entre os universais absolutos da natureza humana e, portanto, da cultura. Uma vez criado um grupo com um propósito definido, porém, suas fronteiras são maleáveis. Famílias costumam ser incluídas como subgrupos, embora se dividam com frequência pela fidelidade a outros grupos. O mesmo ocorre com aliados, recrutados, convertidos, membros honorários e traidores de grupos rivais que mudaram de lado. Uma identidade e certo grau de poder são concedidos a cada membro do grupo. Em retorno, qualquer prestígio e riqueza que este possa adquirir concedem identidade e poder aos seus colegas.

Os grupos modernos são psicologicamente equivalentes às tribos da história antiga e da pré-história. Como tais, esses grupos descendem diretamente dos bandos de pré-humanos primitivos. O instinto que os mantém coesos é o produto biológico da seleção de grupo (WILSON, 2012, p. 120).

O fato é que a organização da vida em comunidade, por corolário, acabou gerando problemas de convivência entre os indivíduos, bem como entre estes e o centro de poder ao qual estivessem submetidos. Com isso, observou-se a necessidade da conformação de um sistema de solução de disputas, que fosse dotado de algum grau de sofisticação e que fosse minimamente capaz resolver as demandas surgidas naqueles recém formados centros de interação social (GAVAZZONI, 2002, p. 34).

De acordo com Wolkmer, é difícil encontrar com segurança as origens do direito arcaico em razão de amplo quadro de hipóteses e proposições explicativas distintas. De maneira

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

gradual, é possível considerar que o surgimento das primeiras manifestações legais fundamenta-se “primeiramente, nos laços de consanguinidade, nas práticas de convívio familiar de um mesmo grupo social, unido por crenças e tradições” (WOLKMER, 2006, p. 2-3). Em seguida, “num tempo em que inexistiam legislações escritas, códigos formais, as práticas primárias de controle são transmitidas oralmente, marcadas por revelações sagradas e divinas (WOLKMER, 2006, p. 3).

Na síntese de Barroso:

No princípio era a força. Cada um por si. Depois vieram a família, as tribos, a sociedade primitiva. Os mitos e os deuses – múltiplos, ameaçadores, vingativos. Os líderes religiosos tornam-se chefes absolutos. Antiguidade profunda, pré-bíblica, época de sacrifícios humanos, guerras, perseguições, escravidão. Na noite dos tempos, acendem-se as primeiras luzes: surgem as leis, inicialmente morais, depois jurídicas. Regras de conduta que reprimem os instintos, a barbárie, disciplinam as relações interpessoais e, claro, protegem a propriedade. Tem início o processo civilizatório. Uma aventura errante, longa, inacabada. Uma história sem fim.

Formam-se as primeiras civilizações. Egito, Babilônia, Pérsia. Com os hebreus consagra-se o monoteísmo e a lei assume sua dimensão simbólica, ainda como ato divino, o pacto de Deus com o *povo escolhido*. A força política da lei religiosa prosseguiria com o cristianismo, dando origem à tradição milenar batizada como *judaico-cristã*. Só por grave injustiça não consta da certidão que é também helênica: foram os gregos os inventores da ideia ocidental de razão, do conhecimento científico fundado em princípios e regras de valor universal. Por séculos depois, tornaram-se os romanos depositários desses valores racionalistas, aos quais agregaram a criação e desenvolvimento da ciência do Direito, tal como é ainda hoje compreendida. Em síntese sumária: a cultura ocidental, em geral, e a jurídica, em particular, têm sua matriz ético-religiosa na teologia judaico-cristã e seu fundamento racional-legal na cultura greco-romana (BARROSO, 2019, p. 31).

Com o advento da escrita, os documentos legais das coleções cuneiformes da Mesopotâmia antiga revelaram uma vida jurídica relativamente complexa já naquela época (BOUZON, 2002). Assim, há mais de 4000 anos (MOLINA, 1995) já se havia o germen legislativo da existência de alguns direitos humanos em cujo conteúdo podem ser encontrados vestígios de direitos materiais coletivos. Entretanto, o emprego da expressão “código” – para

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

descrever as normas de direito escrito produzidas na Mesopotâmia – encontra fundamento tão-somente na tradição. Não há qualquer paralelo com os códigos de inspiração napoleônica (PINTO, 2006, p. 23).

Assim, por mais improvável que possa parecer, é possível encontrarem-se algumas referências a direitos materiais coletivos e a direitos humanos, de um modo geral, em várias disposições de cunho normativo, nas mais antigas codificações de que se tem notícia na história da civilização. Apenas para ilustrar, questões como igualdade e justiça social, proteção a crianças órfãs, pobres, fracos e viúvas, limitação dos poderes do Estado, abuso de autoridade e combate à corrupção foram tratados no *Código de Urukagina*, escrito em torno de 2350 a.C., e é considerado um dos mais antigos textos legais encontrados (BARTHOLOMEW, 1960; KEETON, 1925; 1971; SILVA, 2013).

Tempo depois, o *Código de Ur-Nammu*, datado de 2100-2000 a.C., previa, entre outras questões, danos morais, o estabelecimento de igualdade na Terra e o banimento da maldição, da violência e da fome (TAIAR, 2009).

Por volta de 1930 a.C., o *Código de Leis de Eshnunna* trouxe dispositivos relacionados à intervenção do poder real no domínio econômico para coibir altas nos preços de alimentos (SILVA, 2013).

No *Código de Lipit-Ishtar*, supostamente escrito entre 1880 e 1870 a.C., havia a previsão de determinação dos deuses para que o governante trouxesse bem-estar aos povos de suas cidades (TAIAR, 2009, p. 136).

Talvez uma das mais conhecidas leis da antiga Mesopotâmia, datada em torno de 1700 a.C., o *Código de Hammurabi* e previa algum tipo de intervenção no domínio econômico e rigorosa regulação da atividade privada, por meio da delimitação de salários e preços (PINTO, 2006, p. 27).

Não há espaço neste pequeno texto para serem exploradas várias outras referências antigas sobre direitos humanos e, indiretamente, sobre direitos materiais coletivos, já que há parcial coincidência do conteúdo deste em relação àqueles.

Contudo, o mote nesta parte da pesquisa foi de apenas chamar a atenção de que sua origem remota é tão antiga quanto incerta. E que está presente em várias legislações posteriormente editadas, entre as quais: o *Cilindro de Ciro* (539 a.C.), a *Magna Carta* inglesa (1215), a *Petição de Direito* do Parlamento inglês (1615), a *Declaração de Independência dos*

Estados Unidos (1776), o *Bill of Rights* (1791), a *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão* (1789), a *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (1948), entre outros.

2. BASES LEGISLATIVAS E CONSTITUCIONAL

Vale o registro de que, antes mesmo da outorga da primeira Constituição genuinamente brasileira em 1824, Mendes e Branco lembram que vigorou entre nós a chamada *Constituição de Cádiz*:

Na esteira da revolução liberal portuguesa, D. João VI, por meio do Decreto de 21-4-1821, mandou que fosse observada no Brasil, e até que entrasse em vigor a Constituição que se achava em elaboração, a Constituição espanhola, liberal, de 1812, a chamada Constituição de Cádiz. No dia seguinte, novo Decreto de D. João revogava a ordem, e a Constituição espanhola perdia vigência (MENDES; BRANCO, 2014, p. 288).

De qualquer forma, desde a primeira Constituição brasileira, ainda na fase imperial, é possível afirmar a previsão de alguns dispositivos e referências à direitos materiais coletivos em seu texto normativo. Vejam-se, de forma exemplificativa, algumas passagens sobre direitos fundamentais e garantias constitucionais na evolução do constitucionalismo brasileiro, cujo conteúdo inegavelmente tem conexão com a essência os interesses tipicamente coletivos:

a) Na Constituição Imperial de 1824: previsão de tolerância religiosa (art. 5), utilidade pública para promulgação de leis (art. 179, II), imprensa e relativa liberdade de expressão (art. 179, IV), dignidade no cumprimento de penas privativas de liberdade (art. 179, XIX e XXI), direito ao trabalho e à cultura, desde que compatíveis com a segurança e a saúde públicas (art. 179, XXIV), direito de petição para a proteção da probidade e contra abusos e omissões de funcionários públicos (art. 179, XXIX e XXX), seguridade social (art. 179, XXXI), educação (art. 179, XXXII), um embrião da ação popular – ainda que de caráter penal ou disciplinar – contra atos de magistrados (art. 157) *etc.*

b) Na Constituição da República de 1891: moralidade e impessoalidade no trato com a coisa pública (art. 72, § 2º), liberdade religiosa (art. 72, § 3º), ensino leigo ou laico (art. 72, § 6º), direito de associação e reunião (art. 72, § 8º), direito de petição para a proteção da probidade

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

e contra abusos de autoridades (art. 72, § 9º), princípio da não taxatividade dos direitos e garantias constitucionais (art 78) *etc.*

c) Na Constituição de 1934: a justiça e bem-estar social e econômico (Preâmbulo); educação (art. 5º, XIV); defesa permanente contra os efeitos da seca nos Estados do Norte (art. 5º, XV); integração dos povos indígenas (art 5º, XIX, “m”); direitos políticos e sociais (art. 57, “d”); proibição da Administração (art. 57, “f” e “g”); ação popular (art. 113, item 38); ordem econômica conforme os princípios da Justiça (art. 115); ciências, artes, letras, cultura em geral, objetos de interesse histórico, patrimônio artístico do País e assistência ao trabalhador intelectual (art. 148).

d) Na Constituição de 1937: nesta, que ficou conhecida como a *Constituição Polaca*, “devido à influência que nela se encontrou da Constituição polonesa, de linha ditatorial, de 1935” (MENDES; BRANCO, 2014, p. 280), reconhecidamente houve nela um retrocesso em termos de direitos fundamentais e garantias constitucionais em razão do contexto histórico e da nítida influência de regimes totalitários que permearam sua outorga pelo então Presidente Getúlio Vargas, segundo anotam Mendes e Branco (2014, p. 281).

Para sustentar a crítica, esclarece-se que no texto constitucional de 1937 encontrava-se a concentração de poderes e atividades administrativas e legislativas nas mãos do Presidente da República. Houve, nessa época, a restrição a direitos políticos por convicção religiosa, filosófica ou política (art 119, b), supressão do direito de greve pelos trabalhadores (art. 139), instituição de pena de morte para determinados crimes ligados à segurança nacional (art. 122, item 13), restrição à imprensa e à livre manifestação do pensamento e expressão (art. 122, item 15), dissolução do Poder Legislativo (art. 178), dos partidos políticos³ e da Justiça Eleitoral (art. 90), influência na independência do Poder Judiciário, extinção da Justiça Federal⁴. Pontua-se também, não haver previsão nesse texto constitucional quanto ao mandado de segurança e da ação popular, entre outros grandes impactos na democracia e no sistema de garantias constitucionais até então vigentes.

e) Constituição de 1946: de acordo com Mendes e Branco, esse diploma constitucional “expressou o esforço por superar o Estado autoritário e reinstalar a democracia representativa”, reavivando-se “a importância dos direitos individuais e da liberdade política” (MENDES; BRANCO, 2014, p. 282).

³ Conforme Decreto-lei nº 37, de 2 de dezembro de 1937, editado com base nos poderes previstos no art. 180 da Constituição de 1937.

⁴ Conforme Decreto-Lei nº 6, de 16 de novembro de 1937.

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

Ao longo de seu texto podem ser encontradas alguns instrumentos de proteção a direitos e garantias constitucionais que haviam sido suprimidos na superada Constituição de 1934, os quais restabeleceram vários aspectos democráticos. Entre estes estão: reintrodução da ação popular (art. 141, § 38) e do mandado de segurança (art. 141, § 24), liberdade de manifestação (art. 141, § 5º), liberdade religiosa e de crença (art. 141, § 7º), liberdade de reunião e associação (art. 141, §§ 11 e 12), assistência judiciária aos necessitados (art. 141, § 35), ordem social em conformidade com a justiça social e a valorização do trabalho humano (art. 145), direito de certidão e petição (art. 141, §§ 36 e 37), cláusula aberta em relação a direitos fundamentais não expressamente previstos no texto constitucional (art.144), educação (art. 166), cultura (art. 174), obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza (art. 175) *etc.*

f) Constituição de 1967 com a Emenda Constitucional nº 01/69: ambos os textos marcaram o período ditatorial do regime militar na República brasileira, após a assunção do poder em março de 1964, pelas Forças Armadas. Certamente um dos período de maior instabilidade e repressão da democracia no País. A Carta de 1967 e a EC nº 01/69 são marcadas pela concentração de poder nas mãos do Presidente da República. Além disso, a fragilidade do Estado de Direito e a supressão de liberdades constitucionais foram as tônicas de ambos os diplomas, assim resumidos por Mendes e Branco:

A Constituição era marcada pela tônica da preocupação com a segurança nacional – conceito de reconhecida vagueza, mas que tinha por eixo básico a manutenção da ordem, sobretudo onde fosse vista a atuação de grupos de tendência de esquerda, especialmente comunista. A Constituição de 1967 tinha cariz centralizador e entregava ao Presidente da República copiosos poderes. Possuía um catálogo de direitos individuais, permitindo, porém, que fossem suspensos, ante certos pressupostos. O Presidente da República voltou a poder legislar, por meio de decretos-leis.

(...)

Em 1969, a Junta composta pelos Ministros que chefiavam cada uma das três Armas, e que assumiu o “governo, depois de declarada a incapacidade, por motivo de saúde, do Presidente da República, promoveu uma alargada reforma da Constituição de 1967, por meio de ato que ganhou o nome de Emenda Constitucional n. 1/69. O Congresso Nacional havia sido posto em recesso. O novo texto tornou mais acentuadas as cores de centralização

do poder e de preterimento das liberdades em função de inquietações com a segurança, que davam a feição característica do texto de 1967. Não poucos autores veem na Emenda n. 1/69 uma nova Constituição, outorgada pela Junta Militar (MENDES; BRANCO, 2014, p. 284-285).

g) Constituição da República Federative de 1988: marca a reabertura democrática no País a partir de 1985. O texto constitucional promulgado em 1988, certamente é o mais avançado de todos os diplomas até então vigentes no Brasil, reincorporando massivamente os direitos fundamentais e garantias constitucionais até então suprimidos pelo regime ditatorial anterior, além de, explicitamente, prever de maneira inédita, um capítulo dedicado aos direitos e deveres coletivos (VITORELLI, 2020b, p. 35).

De forma ampla e não exaustiva, a Constituição da República de 1988 (CR/88) é extremamente generosa (BARROSO, 2001, p. 45) na previsão de direitos materiais coletivos das mais diversas naturezas, o que inclusive leva alguns autores a argüirem alguns pontos de tensão em sua aplicabilidade.

Segundo Bonavides, “o novo texto constitucional imprime uma latitude sem precedentes aos direitos sociais básicos, dotados agora de uma substantividade nunca conhecida nas Constituições anteriores, a partir da de 1934” (BONAVIDES, 2011, p. 374). Mas, pondera o autor esclarecendo que:

A esse Direito o Brasil se prende como nunca desde o advento da Constituição de 1988. É Direito que exprime com toda a força a tensão entre a norma e a realidade, entre os elementos estáticos e os elementos dinâmicos da Constituição, entre a economia de mercado e a economia dirigida, entre a liberdade e a planificação, entre o consenso e o dissenso, entre a harmonia e o conflito, entre pluralismo e monismo, entre representação e democracia, entre legalidade e legitimidade e até mesmo entre partidos políticos e associações de classe, profissões ou interesses, as quais aparecem invariavelmente na crista da revolução participatória de nosso tempo (BONAVIDES, 2011, p. 373).

Percebe-se a partir da Constituição da República de 1988 o surgimento da cidadania conhecida como ativa, com participação popular emancipatória que acontece em espaços que possibilitam formas de articulação do Estado com os sujeitos sociais, numa tentativa de se construir conformação apropriada à consecução dos direitos sociais, os quais demandam atuação

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

do próprio poder público. É por meio da prestação dos serviços públicos às coletividades que o Estado mantém o seu vínculo de confiança com os cidadãos, ou seja, atendendo as necessidades materiais de cada qual.

Abaixo, nessa extensa lista de direitos materiais coletivos prevista na Constituição da República de 1988, podem ser encontradas referências a direitos materiais coletivos *lato sensu*, às vezes de forma detalhada e programática, outras vezes apenas como uma menção genérica, embora, em ambos os casos, estejam dotados de inegável força e eficácia constitucionais:

Preâmbulo: direitos sociais, liberdade, segurança, bem-estar, desenvolvimento, igualdade e justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida solução pacífica das controvérsias

art. 3º, III - pessoas financeiramente vulneráveis e em desigualdade social

art. 5º c/c § 2º - rol não taxativo dos direitos fundamentais

art. 6º - direitos sociais diversos, tais como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados

art. 8º - associação profissional ou sindical

art. 20 - bens da União

art. 21, III - defesa do território nacional

art. 21, IX - desenvolvimento econômico e social

art. 21, XVIII - defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações

art. 21, XII, “c”, “d” e “e” - navegação aérea, aeroespacial, transporte ferroviário, aquaviário e rodoviário

art. 21, XIX - gerenciamento de recursos hídricos

art. 21, XX - desenvolvimento urbano, habitação, saneamento básico e transportes urbanos

art. 22, XIV - populações indígenas

art. 22, XVI - sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões

art. 22, XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular

art. 22, XXIII - seguridade social

art. 22, XXIV - diretrizes e bases da educação nacional

art. 22, XXV - registros públicos

art. 22, XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional

art. 23, I - conservação do patrimônio público

art. 23, II - saúde e assistência pública, proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

- art. 23, III** - proteção de documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, monumentos, paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos
- art. 23, IV** - proteção a obras de arte e outros bens de valor histórico, artístico ou cultural
- art. 23, V** - acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação
- art. 23, VI** - proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas
- art. 23, VII** - florestas, fauna e flora
- art. 23, VIII** - abastecimento alimentar
- art. 23, IX** - programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico
- art. 23, X** - combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos
- art. 23, XI** - recursos hídricos e minerais
- art. 23, XII** - política de educação para a segurança do trânsito
- art. 24, VI** - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição
- art. 24, VII** - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico
- art. 24, VIII** - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico
- art. 24, X** - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação
- art. 24, XII** - previdência social, proteção e defesa da saúde;
- art. 24, XIII** - assistência jurídica
- art. 24, XIV** - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência
- art. 24, XV** - proteção à infância e à juventude
- art. 26** - bens dos Estados-membros
- art. 30, VI** - programas de educação infantil e de ensino fundamental
- art. 30, VII** - serviços de atendimento à saúde da população
- art. 30, VIII** - adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano
- art. 30, IX** - proteção do patrimônio histórico-cultural local
- art. 34, III** - resguardo da ordem pública
- art. 34, VII, “b”** - direitos da pessoa humana
- art. 34, VII, “b” e art. 35, III** - manutenção e desenvolvimento do ensino e ações e serviços públicos de saúde
- art. 37 e art. 39** - regime constitucional e princípios da Administração Pública, acesso a cargos, empregos e funções públicas (inclusive com percentual reservado a pessoas portadoras de deficiência), direito de greve, remuneração, cumulação de vínculos públicos, previdência social, publicidade e transparência pública, participação do usuário na administração pública direta e indireta

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

- art. 43** - desenvolvimento e redução das desigualdades regionais de determinados complexos geoeconômicos e sociais
- art. 48, IV** - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento
- art. 49, XVI** - exploração e aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas
- art. 70** - fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos entes públicos
- art. 85, V** - probidade na administração
- art. 92, art. 127, art. 131, art. 133 e art. 134** - acesso à Justiça através de Instituições especialmente destinadas a tal função
- art. 144** - segurança pública para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio
- art. 150** - limitação ao poder de tributar do Estado
- art. 170, III, V, VI, VII, VIII** - ordem econômica qualificada pela valorização do trabalho humano, existência digna dos indivíduos, justiça social, função social da propriedade, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente, redução das desigualdades regionais e sociais e busca do pleno emprego
- art. 174, § 3º** - proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros
- art. 175** - serviços públicos em geral
- art. 178** - transportes aéreo, aquático e terrestre, e ordenação do transporte internacional
- art. 180** - turismo como fator de desenvolvimento social e econômico
- art. 182** - política de desenvolvimento urbano com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes
- art. 184** - reforma agrária
- art. 192** - sistema financeiro nacional estruturado de forma a promover o desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade
- art. 193** - ordem social, tendo como base o primado do trabalho e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais
- art. 194** - seguridade social destinada a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social
- art. 196** - saúde
- art. 201** - previdência social
- art. 203** - assistência social
- art. 205** - educação
- art. 215** - cultura
- art. 216** - patrimônio cultural brasileiro identificados como portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira
- art. 217** - desporto
- art. 218** - desenvolvimento científico, pesquisa, capacitação científica e tecnológica e inovação
- art. 219** - desenvolvimento cultural e sócio-econômico, bem-estar da população e autonomia tecnológica do País

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

art. 220 - liberdade de manifestação do pensamento, criação, expressão e informação**art. 225** - meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida**art. 226** - família**art. 227** - criança, adolescente e jovem detentores de absoluta prioridade ao direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de estarem a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão**art. 227, II** - pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação**art. 230** - pessoas idosas**art. 231** - povos indígenas

Por fim, do ponto de vista da legislação infraconstitucional, a inventividade do legislador brasileiro tem sido igualmente generosa quanto à criação de normas para um indefinido número de direitos materiais coletivos, abarcando grupos e classes das mais variadas categorias. Assim, para encerrar o presente tópico, veja-se a cronologia de uma pequena amostra dos principais diplomas infraconstitucionais (alguns já revogados, anote-se) versando sobre direitos materiais coletivos no ordenamento jurídico brasileiro:

Legislação Imperial

Lei de 20/10/1823 - Moralidade e probidade no mandato de Deputado da Assembleia Constituinte

Lei de 9/9/1826 - Desapropriação por necessidade e utilidade pública

Lei de 25/09/1827 - Medidas estratégicas de combate à fome no Ceará e no Rio Grande do Norte

Lei de 15/10/1827 - Criação de escolas primárias em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império

Lei de 6/11/1827 - Assistência a viúvas e órfãos

Lei de 29/08/1828 - Construção das obras públicas relativas à navegação de rios, abertura de canais, edificação de estradas, pontes, calçadas ou aquedutos

Lei de 7/11/1831 - Declara livre todos os escravos vindos de fora do Império

Lei nº 581/1850 - Medidas de repressão ao tráfico de pessoas vindas do continente africano

Lei nº 601/1850 - Lei de Terras

Lei nº 2.040/1871 - Lei do Ventre Livre

Lei nº 3.353/1888 - Declara extinta a escravidão no Brasil

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

Legislação do Período Republicano antes da Constituição de 1988

Decreto nº 24.643/1934 - Código de Águas

Decreto nº 24.645/1034 - Medidas de proteção aos animais

Decreto-lei nº 25/1937 - Patrimônio histórico e artístico nacional

Decreto-lei nº 1.985/1940 - Direitos sobre as jazidas e minas

Decreto-lei nº 2.041/1940 - Comércio Ambulante

Decreto-lei nº 3.365/1941 - Desapropriações por utilidade pública

Lei nº 1.060/1950 - Assistência judiciária aos necessitados

Lei nº 1.134/1950 - Legitimação extraordinária de associações de classes

Lei nº 3.924/1961 - Monumentos arqueológicos e pré-históricos

Lei nº 4.117/1962 - Código Brasileiro de Telecomunicações

Lei nº 4.132/1962 - Desapropriação por interesse social

Lei nº 4.504/1964 - Reforma agrária e política agrícola

Lei nº 4.717/1965 - Ação popular

Decreto-lei nº 227/1967 - Recursos e produtos minerais

Lei nº 5.197/1967 - Proteção à fauna

Lei nº 5.991/1973 - Controle Sanitário do Comércio de Drogas, Medicamentos, Insumos Farmacêuticos e Correlatos

Lei nº 6.001/1973 - Povos Indígenas

Lei nº 6.259/1975 - Programa Nacional de Imunizações

Lei nº 6.292/1975 - Tombamento de bens pelo Iphan

Lei nº 6.513/1977 - Áreas Especiais e Locais de Interesse Turístico

Lei nº 6.567/1978 - Exploração e o aproveitamento das substâncias minerais

Lei nº 6.586/1978 - Comerciante Ambulante

Lei nº 6.803/1980 - Zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição

Lei nº 6.902/81 - Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental

Lei nº 6.938/1981 - Política Nacional do Meio Ambiente

Lei nº 7.347/1985 - Ação Civil Pública

Lei nº 7.505/1986 - Benefícios fiscais a operações de caráter cultural ou artístico

Lei nº 7.560/1986 - Fundo de Prevenção, Recuperação e de Combate às Drogas de Abuso

Legislação pós Constituição da República de 1988

Lei nº 7.716/1989 - Crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor

Lei nº 7.802/1989 - Agrotóxicos

Lei nº 7.853/1989 - Pessoas com deficiência

Lei nº 7.913/1989 - Mercado de valores mobiliários

Lei nº 8.069/1990 - Criança e do adolescente

Lei nº 8.078/1990 - Consumidor

Lei nº 8.080/1990 - Saúde

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

- Lei nº 8.159/1991 - Política nacional de arquivos públicos e privados
- Lei nº 8.212/1991 - Organização da Seguridade Social
- Lei nº 8.213/1991 - Planos de Benefícios da Previdência Social
- Lei nº 8.313 /1991 - Programa Nacional de Apoio à Cultura
- Lei nº 8.429/1992 - Proibição administrativa
- Lei nº 8.742/1993 - Organização da Assistência Social
- Lei nº 8.745/1993 - Contratação de servidores públicos por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público
- Lei nº 8.884/1994 - Ordem econômica e livre concorrência
- Lei nº 8.989/1995 - Aquisição de automóveis por pessoas com deficiência
- Lei nº 9.008/1995 - Fundos de Direitos Difusos
- Lei nº 9.029/1995 - Discriminação no trabalho (atestados de gravidez e esterilização)
- Lei nº 9.294/1996 - Restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas
- Lei nº 9.334/1996 - Educação
- Lei nº 9.434/1997 - Remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento
- Lei nº 9.472/1997 - Organização dos serviços de telecomunicações
- Lei nº 9.474/1997 - Refugiados
- Lei nº 9.507/1997 - Direito de acesso a informações
- Lei nº 9.605/1998 - Sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente
- Lei nº 9.615/1998 - Normas gerais sobre esporte
- Lei nº 9.870/1999 - Alunos de escolares particulares
- Lei nº 9.985/2000 - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
- Decreto nº 3.551/2000 - Programa Nacional do Patrimônio Imaterial
- Lei nº 9.998/2000 - Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações
- Lei nº 10.098/2000 - Normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida
- Lei nº 10.216/2001 - Direitos das pessoas portadoras de transtornos mentais
- Lei nº 10.257/2001 - Diretrizes gerais da política urbana
- Lei nº 10.260/2001 - Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior
- Lei nº 10.436/2010 - Língua Brasileira de Sinais - Libras
- Lei nº 10.558/2002 - Ensino superior para pessoas de grupos socialmente desfavorecidos
- Lei nº 10.741/2003 - Idosos
- Decreto nº 4.887/2003 - Quilombolas
- Lei nº 10.671/2003 - Torcedor
- Lei nº 10.753/2003 - Política Nacional do Livro
- Lei nº 11.516/2007 - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

- Lei nº 10.778/2003 - Notificação compulsória de casos de violência contra mulher
- Lei nº 10.826/2003 - Sistema Nacional de Armas
- Lei nº 11.105/2005 - Biossegurança
- Lei nº 11.126/2005 - Uso de cão-guia por pessoas com deficiência visual
- Lei nº 11.326/2006 - Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais
- Lei nº 11.340/2006 - Violência doméstica e familiar contra a mulher
- Lei nº 11.343/2006 - Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas
- Decreto nº 6.040/2007 - Povos e comunidades tradicionais
- Decreto nº 7.053/2009 - População em situação de rua
- Lei nº 11.428/2006 - Bioma Mata Atlântica
- Lei nº 11.438/2006 - Incentivo às atividades de caráter desportivo
- Lei nº 11.445/2007 - Diretrizes nacionais para o saneamento básico
- Lei nº 11.652/2008 - Princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública
- Lei nº 11.794/2008 - Procedimentos para o uso científico de animais
- Lei nº 11.904/2009 - Museus
- Lei nº 11.977/2009 - Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV
- Lei nº 11.934/2009 - Limites à exposição humana a campos elétricos, magnéticos e eletromagnéticos
- Lei nº 12.016/2009 - Mandado de segurança coletivo
- Lei nº 12.288/2010 - Igualdade racial
- Lei nº 12.319/2010 - Tradutor e Intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS
- Lei nº 12.343/2010 - Plano Nacional de Cultura
- Decreto nº 7.393/2010 - Central de Atendimento à Mulher - Ligue 180
- Lei nº 12.485/2011 - Comunicação audiovisual de acesso condicionado
- Lei nº 12.512/2011 - Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais
- Lei nº 12.527/2011 - Acesso a informações
- Lei nº 12.529/2011 - Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência
- Lei nº 12.587/2012 - Mobilidade urbana
- Lei nº 12.608/2012 - Defesa civil
- Lei nº 12.651/2012 - Código Florestal
- Lei nº 12.732/2012 - Primeiro tratamento para paciente com neoplasia maligna comprovada
- Lei nº 12.764/2012 - Pessoa com Transtorno do Espectro Autista
- Lei nº 12.846/2013 - Anticorrupção
- Lei nº 12.849/2013 - Informação ao consumidor sobre riscos do produto
- Lei nº 12.852/2013 - Estatuto da Juventude
- Lei nº 12.965/2014 - Marco Civil da Internet
- Lei nº 13.089/2015 - Estatuto da Metrôpole
- Lei nº 13.146/2015 - Inclusão da Pessoa com Deficiência

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

Lei nº 13.364/2016 - Rodeio, vaquejada e laço

Lei nº 13.445/2017 - Imigrante, Emigrante, Visitante, Residente Fronteiriço e Apátrida

Lei nº 13.460/2017 - Participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública

Lei nº 13.675/2018 - Segurança Pública e defesa social

Lei nº 13.709/2018 - Lei geral de proteção de dados pessoais

Lei nº 13.756/2018 - Fundo Nacional de Segurança Pública

Lei nº 13.812/2019 - Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas

Lei nº 13.819/2019 - Política Nacional de Prevenção da Automutilação e do Suicídio

Lei nº 13.830/2018 - Prática da equoterapia

Decreto nº 9.406/2018 - Mineração

Lei nº 13.848/2019 - Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras

Lei nº 13.872/2019 - Direito de as mães amamentarem seus filhos durante a realização de concursos públicos

Lei nº 13.874/2019 - Liberdade Econômica e livre mercado

Lei nº 13.895/2019 - Pessoas portadoras de diabetes

Lei nº 13.902/2019 - Mulheres marisqueiras

Lei 13.935/2019 - Prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica

Lei nº 13.979/2020 - Medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019

Lei nº 13.985/2020 - Pensão especial destinada a crianças com Síndrome Congênita do Zika Vírus

Lei nº 14.010/2020 - Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado no período da pandemia do coronavírus (Covid-19)

Lei nº 14.017/2020 - Ações emergenciais destinadas ao setor cultural a serem adotadas durante o estado de calamidade pública da pandemia da Covid-19

Lei nº 14.026/2020 - Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984/2000

Lei nº 14.034/2020 - Medidas emergenciais para a aviação civil brasileira em razão da pandemia da Covid-19

Lei nº 14.040/2020 - Normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública

Lei nº 14.046/2020 - Medidas emergenciais para atenuar os efeitos da crise decorrente da pandemia da covid-19 nos setores de turismo e de cultura

Lei nº 14.048/2020 - Medidas emergenciais de amparo aos agricultores familiares do Brasil para mitigar os impactos socioeconômicos da Covid-19

Lei nº 14.073/2020 - Ações emergenciais destinadas ao setor esportivo a serem adotadas durante o estado de calamidade pública da pandemia da Covid-19

Lei nº 14.118/2021 - Programa Casa Verde e Amarela

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

Lei nº 14.119/2021 - Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais

Lei nº 14.124/2021 - Plano Nacional de Operacionalização da Vacinação contra a Covid-19

Lei nº 14.126/2021 - Pessoa com deficiência sensorial, do tipo visual (visão monocular)

Lei nº 14.129/2021 - Princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública

Lei nº 14.133/2021 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos

Lei nº 14.147/2021 - Programa Pró-Leitos, com aplicação enquanto perdurar a emergência de saúde pública decorrente da pandemia da Covid-19

Lei nº 14.149/2021 - Formulário Nacional de Avaliação de Risco, a ser aplicado à mulher vítima de violência doméstica e familiar

Lei nº 14.160/2021 - Estabelecimento de barreiras sanitárias protetivas de áreas indígenas

Lei nº 14.172/2021 - Garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública

Haveria uma infinidade de outras leis e decretos versando sobre direitos materiais coletivos que apenas deixarão de ser referenciados aqui em razão dos limites e extensão desta pesquisa. Todavia, parece desde já muito claro que, para o atingimento integral desse vasto universo de interesses coletivos em sentido amplo exige-se um igualmente vasto planejamento estratégico de medidas e soluções em nível altamente qualificado.

E, é exatamente nesse ponto, que se passa ao próximo tópico do trabalho, ponderando-se que, quanto maior a gama de direitos coletivos, maior o potencial de conflitos entre seus titulares, e mais difícil será a administração gerencial por parte do Estado, para que ele possa avaliar as conformações necessárias à efetivação desses direitos, sob a perspectiva da eficiência e da ponderação nas escolhas dos instrumentos para garanti-los.

3. CONFLITOS ENTRE OS SUJEITOS DE DIREITO MATERIAL COLETIVO

Com a existência de uma promessa constitucional de considerável gama de direitos materiais coletivos, certamente um dos problemas que se pode esperar é verificação de como as várias pessoas afetadas ou detentoras de algum interesse, mediato ou imediato, interagem entre si na relação jurídica ali discutida.

Diante desse cenário de profunda complexidade social e gerencial entre os membros do grupo titular desses direitos materiais coletivos, o conflito pode ser instalado, interna e/ou externamente. Considerando, em especial, a via do processo coletivo como o caminho para

dirimir tais conflitos a partir da atuação dos legitimados e colegitimados coletivos (art. 5º da Lei da Ação Civil Pública ou art. 82 do Código de Defesa do Consumidor), as mais diversas configurações de conflitos de interesse podem ser desenhadas, conforme a complexidade do caso tratado:

- a) entre certos membros dos grupos/subgrupos *vs.* outros membros dos mesmos grupos/subgrupos
- b) entre um colegitimado *vs.* outro colegitimado
- c) entre os colegitimados *vs.* membros dos grupos/subgrupos
- d) entre os colegitimados, os membros dos grupos/subgrupos *vs.* terceiros interessados naquela relação jurídica, incluindo até mesmo Nações estrangeiras

Assim, o conflito poderá ocorrer ao longo de todo o processo, envolvendo a discussão globalmente considerada, ou um ato ou uma questão específica, podendo abarcar, às vezes, inclusive problemas ligados ao cumprimento ou execução da solução obtida, mesmo após o término da respectiva fase de conhecimento (GIDI, 2007, p. 113). Por isso, os problemas tendem a ser inesgotáveis. Em cada uma dessas hipóteses, pode se verificar uma série de intercorrências e dissensos, cuja solução adequada o sistema processual brasileiro parece ainda não ter encontrado o seu melhor formato.

Para os fins específicos e nos limites deste ensaio, é importante apenas trazer à lume que, na efetivação de direitos materiais coletivos, provavelmente nunca se conseguirá contemplar integralmente os interesses de todos os envolvidos (ao menos nos casos em que esse direito puder ser individualmente atribuído). Ou ainda, ter-se certeza absoluta de que o dano causado tenha sido reparado de forma inequivocamente satisfatória e equânime para todos.

É razoável se esperar que, nas ações coletivas dotadas de maior complexidade, haja pelo menos um dos seguintes aspectos controvertidos abaixo listados:

- a) como determinar qual seria a justa medida de indenização ou a correta reparação pelo dano sofrido
- b) como se chegar a esse valor devido, à fixação das obrigações respectivas ou como estipular quais medidas sejam suficientemente aptas para a plena reparação a todos os direitos violados

- c) como assegurar que todos os membros do grupo afetado ou interessado foram adequadamente ouvidos e suas opiniões levadas em conta na solução atingida
- d) como fiscalizar se a atuação do coletivizado coletivo tenha sido adequada aos interesses das vítimas do evento danoso
- e) como resolver conflitos e posturas divergentes entre membros do mesmo grupo e subgrupos
- f) como identificar e assegurar que a solução viabilizada é a que melhor representa o interesse de todos ou do maior número possível de lesados
- g) como viabilizar, de forma efetiva, o ressarcimento ou a indenização às vítimas ocultas, que não tiveram acesso ao processo ou que não foram devidamente notificadas ou notificadas da ação
- h) como definir a extensão do dano e os integrantes do grupo quando o prejuízo causado, por sua natureza, não violar especificamente a esfera de direitos de pessoas individualmente consideradas
- i) como minimizar os efeitos colaterais a outros grupos de interessados que, embora não tenham sido atingidos pelo evento danoso, a solução construída para o caso possa afetar negativamente seus interesses, ainda de forma indireta ou subjacente
- j) como equacionar a divergência existente entre os coletivizados coletivos (atuando no ambiente judicial e extrajudicial) e entre estes e o Ministério Público (quando intervir no processo como fiscal do ordenamento jurídico)
- k) como evitar que influências externas acabem por fragilizar ou minorar as expectativas das vítimas atingidas, forçando-as, por exemplo, a realizarem acordos unilaterais desfavoráveis ou mesmo renunciando a parcela considerável de seus direitos
- l) como assegurar que o ambiente de discussão para a restauração do direito material violado é, de fato, o mais adequado ao problema apresentado
- m) como garantir a integral execução das medidas estipuladas e como identificar a necessidade de revisão do plano ou da estratégia ali firmados
- n) como determinar um nível de equilíbrio nos benefícios a serem distribuídos, entre os membros do grupo que já sofreram o dano e tiveram algum tipo de prejuízo (*membros passados*), os que estão sofrendo a ação ou omissão considerada ilícita mas que ainda não experimentaram prejuízos concretos (*membros presentes*). E, por fim, entre os membros que, embora pertencentes à classe, não foram devidamente identificados, embora possam vir a ser atingidos em sua esfera de direitos em algum momento (*membros futuros*),

o) como investigar a viabilidade econômica e mensurar o custo financeiro das medidas propostas em comparação ao proveito/utilidade da solução para as sociedades afetadas ou atingidas *etc.*

Via de regra, no sistema jurídico brasileiro o indivíduo não possui legitimidade autônoma para conduzir pessoalmente o processo coletivo, em nome do grupo afetado. Isso, por si só, já faz surgir um considerável potencial de divergência por uma razão muito simples: não há garantia de que a escolha feita pelo autor do processo coletivo (na defesa da classe) coincida com o melhor interesse do grupo.

Além disso, diversamente da legislação norte americana, no Brasil inexistente, a rigor, um controle mais rígido da representação adequada dos colegitimados ativos, bem como não é necessária a apresentação de uma pessoa como representante formal dos membros do grupo, para legitimar o ajuizamento da ação coletiva e autorizar o início do processo.

Isso significa que o pedido formulado, por exemplo, pelo Ministério Público numa ação coletiva, não sofre uma análise mais criteriosa no início do processo visando demonstrar que a solução ali pleiteada coincide, na maior escala possível, com os anseios do grupo por ela defendido em juízo. E, a partir do momento que a viabilidade de um pedido coletivo é estabelecido em razão de uma simples legitimidade neutramente prevista em lei, isso, de fato, pode ser um problema.

Os dissensos também podem ocorrer quando alguns ou vários membros do grupo simplesmente não concordam com a solução proposta. Saber identificar esses titulares do direito material coletivo é essencial para se assegurar o caráter democrático e a supremacia do acesso à Justiça, de forma adequada e racional.

Vitorelli adverte sobre os desafios da condução de um processo envolvendo o acertamento de interesses coletivos não uniformes entre as partes interessadas:

Se decidir uma causa levando em conta todos os aspectos envolvidos em um litígio altamente complexo já é desafiador, a implementação da decisão é ainda mais difícil. Ela demandará a alteração de uma realidade multifacetada, que envolve interesses superpostos e autoexcludentes, não facilmente identificáveis, titularizados por atores que sofrem o impacto do litígio em diferentes graus, os quais não são proporcionais à sua mobilização para atuar. Em outras palavras, o juiz pode concluir mal o cumprimento da decisão por confiar nos grupos mais mobilizados, que comparecem às audiências e apresentam

manifestações, se o grau de participação não for proporcional ao grau de importância dos valores impactados defendidos por esses participantes. Aspectos periféricos podem “roubar a cena” na execução, consumindo recursos desnecessariamente ou mesmo bloqueando a tutela de questões mais importantes (VITORELLI, 2020b, p. 402).

Uma ação coletiva deve ser o espelhamento dos desejos e das necessidades de um grupo, sem desmerecer ainda a possibilidade de haver divergências dentro do próprio grupo e entre este e outros grupos/subgrupos. Como essas ações têm por objetivo garantir a fruição de direitos sociais constitucionais, elas precisam ser constantemente revistas e validadas, não apenas sob o enfoque teórico, mas, principalmente, sob o aspecto prático (THIBAU; ALVARENGA, 2019).

De acordo com Arenhart e Osna, é necessária uma investigação realmente mais minuciosa nos casos em que “determinado sujeito seja diretamente atingido pela decisão proferida em um processo do qual não participou” (ARENHART; OSNA, 2019, p. 213). Por isso,

É necessário aferir se o debate transcorreu em um ambiente efetivamente idôneo, e se o seu interesse foi representado de forma *qualitativamente* satisfatória; é preciso avaliar se as teses e os argumentos que militam em favor de seu direito foram expostos em sua plenitude e defendidos de forma vigorosa; enfim, a partir da tradicional participação de planos, é imprescindível observar se o processo foi *eficaz* – não se tratando de simples *legitimidade formal*, mas de verdadeira *legitimidade material da prestação jurisdicional ali oferecida* e a ser imposto a certo grupo de sujeitos (ARENHART; OSNA, 2019, p. 213).

Gidi anota que, segundo a experiência norte-americana, tem-se viabilizado o prosseguimento da ação coletiva mediante a exclusão desses membros insatisfeitos com o pedido ou a remoção de alguns itens da ação que sofreram séria oposição ou discordância entre os integrantes da classe (GIDI, 2007, p. 114).

Ademais, é dever do magistrado procurar trazer para o processo as diversas posições conflitantes eventualmente existentes entre os membros do grupo, para que, de posse de informação mais completa sobre as circunstâncias da causa, possa emitir uma sentença mais justa e abrangente sobre a controvérsia coletiva. Ao tomar efetiva consciência dos

eventuais conflitos internos ao grupo, o juiz está dando um importante passo na proteção dos interesses dos membros ausentes.

É da própria natureza dos grupos que seus membros diverjam em pontos importantes da convivência social, especialmente quando se envolvem grupos, fatos e situações complexas. A complexidade da situação, portanto, por si só, não deve inviabilizar a tutela coletiva de uma pretensão válida, sob pena de prejudicar o grupo e beneficiar injustamente a parte contrária. Com efeito, não se pode condicionar o cabimento de uma *class action* à improvável situação de unanimidade entre os membros de um grupo (GIDI, 2007, p. 118).

Sob a mesma influência do direito estadunidense, Roque reforça que se deve sempre tentar a preservação da ação coletiva, quando o conflito ocorrer somente em relação à uma parte do grupo, podendo o juiz determinar algumas medidas, tais como a limitação do objeto da demanda, a formação de subclasses, a melhoria na representação do grupo ou permitir o direito de exclusão dos membros insatisfeitos (ROQUE, 2013, p. 144).

Na realidade brasileira, a menos que o integrante do grupo já possua uma ação individual em andamento ou intencione ajuizá-la em um futuro próximo, e dentro do prazo prescricional respectivo, parece ainda não ser da recorrente tradição ou praxe permitir a exclusão pontual desse membro insatisfeito no âmbito do processo coletivo, tão somente, aduzindo a sua aparente divergência no contexto das escolhas e rumos ali tomados.

Ademais, a solução a tais problemas também passaria pelo estudo da relação de litispendência, efeitos da coisa julgada coletiva, suspensão das demandas individuais até o julgamento das ações coletivas que versem sobre o mesmo assunto, bem como pelo tratamento da assunto à luz do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas e da sistemática dos Recursos Repetitivos.

Destarte, os conflitos entre os detentores do direito material coletivo parecem que ainda não receberam uma resposta plenamente favorável no âmbito da doutrina e da jurisprudência. Impõe-se seguir firme a concentração de esforços para que haja um debate profundo entre os integrantes dos grupos e subgrupos, os colegitimados ativos e os réus no processo coletivo marcado pela complexidade e diversidade de ideologias e desejos.

4. REALIDADE PRÁTICA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao longo de pelo menos os últimos 30 anos, houve intenso debate institucional, doutrinário e jurisprudencial quanto a determinadas pautas políticas poderem ser levadas à discussão no Judiciário pelos legalmente indicados como legitimados extraordinários ou entes intermediários em defesa dos direitos das coletividades.

Era comum, por exemplo, que toda ação civil pública ajuizada fosse inaugurada com um capítulo preliminar sustentando a legitimidade do autor da demanda para a defesa de direitos transindividuais em juízo. Em complemento, não raro o desfecho dessas ações ainda passava pelo questionamento se o interesse litigado poderia ser objeto de pronunciamento judicial buscado, especialmente nos casos em que o pedido autoral visava a implementação de alguma política pública considerada ausente ou insuficientemente executada pelo Poder Público.

Atualmente, esse debate já não mais desperta qualquer controvérsia: em situações excepcionais, o Poder Judiciário “pode determinar que a Administração Pública adote medidas assecuratórias de direitos constitucionalmente reconhecidos como essenciais, sem que isso configure violação do princípio da separação de poderes” (BRASIL, 2012), notadamente diante da ausência e omissão das medidas cabíveis pelo Poder competente.

Contudo, se por um lado inexistente dúvida quanto à possibilidade de aplicação de medidas judiciais (e mesmo extrajudiciais) para a implementação de políticas públicas, por outro, ainda são poucos os estudos empíricos capazes de apresentar, com algum acentuado grau de precisão, a real eficácia da judicialização de tais políticas, nos mais diversos quadrantes sociais.

Não se fala aqui em mera apresentação de dados frios ou estatísticas incapazes de refletir o problema tratado também sob o aspecto qualitativo, e no plano da eficácia.

É insuficiente, por exemplo, que a sociedade apenas seja informada de quantos inquéritos civis públicos foram instaurados pelo Ministério Público na área do meio ambiente, quantos estão em tramitação, quantos foram arquivados e quantos convolaram-se em ações coletivas.

A mera apresentação desses números não basta para o cumprimento do dever de transparência. Deve-se possibilitar, ainda, que a população saiba exatamente sobre o que versavam aqueles feitos? Qual o seu objeto (da forma mais clara possível)? Quem foram os atingidos e como eles foram ouvidos durante o procedimento? Qual a despesa realizada para

empreender as medidas coletivas articuladas? Quais os custos estimados para se atingir os objetivos buscados? Que resultados concretos foram obtidos e, o mais importante, quais foram os reais benefícios gerados aos grupos afetados com a resolução daquele litígio?

A falta de um banco de dados consolidado, contendo todas essas informações, realmente, abre margem para questionamentos e não permite construir, com a segurança necessária desejada, as conclusões sobre o (des) acerto da atuação dos legitimados ativos no processo coletivo.

Na práxis forense brasileira, é comum ser encontradas petições iniciais de ações civis públicas propondo soluções simplistas para problemas altamente sofisticados. Entre esses cita-se alguns, tais como: desativação de lixões, recuperação de danos ambientais, vagas em rede escolar, ampliação de serviços de saúde, reconfiguração de tráfego de veículos, invasões coletivas de terra, serviços de assistência social, atendimento emergencial aos atingidos por barragens, direitos do trabalhador, combate a abusos contra consumidores, violência contra crianças, mulheres e idosos, medidas contra a pandemia da Covid-19. E, ainda, uma inesgotável lista de outros interesses que poderiam ser objetos de processos coletivos judiciais, sem maiores questionamentos.

Ocorre que, para a atuação em tais cenários, seja fora ou dentro da seara judicial, os legitimados ativos coletivos precisam dominar conhecimentos técnicos que, quase sempre, superam a clausura da ciência jurídica em suas várias nuances. Não basta, por exemplo, afirmar-se em juízo a necessidade da criação de um aterro sanitário em determinada cidade e que ele seja instalado “segundo as normas técnicas vigentes e os requisitos legais”. Nesse ambiente, há uma série de fatores, questionamentos, polêmicas, opções e dados que precisam ser satisfatoriamente trazidos ao bojo desse processo coletivo. E, sem essas informações, a ação coletiva fatalmente tende a ser um expediente irresponsavelmente especulativo e até mesmo ingênuo do ponto de vista do seu real poder de resolutividade.

Exatamente por isso, o acionamento judicial em casos complexos exige a apresentação de soluções qualificadas e que fogem, por completo a um mero e cômodo demandismo inocente.

A falta de estratégia ao se litigar em casos complexos, por meio do processo coletivo, é fator que pode levar ao fracasso e ao desprestígio da máquina judicial na defesa dos direitos coletivos *lato sensu*, especialmente se essa tutela é exercida pelas Instituições às quais se conferiu, por lei, condição jurídica para litigarem em favor da coletividade.

A incompreensão sobre o planejamento e as etapas para implantação de uma política pública complexa, acaba por contribuir para o ajuizamento de ações açodadas por determinadas Instituições. Por vezes, o resultado poderá ser o surgimento de um processo coletivo fruto de convicções subjetivas ou do pensamento enviesado do colegitimado ativo e, bem por isso, afastado da racionalidade de uma gestão pública global que, em regra, tenta prestigiar todos os ângulos sociais na entrega do bem comum.

O sistema integrado de tutela aos direitos coletivos do Brasil permite a atuação, tanto coordenada quanto desordenada, entre os colegitimados coletivos. Isso significa que, para o mesmo problema social enfrentado, a ordem jurídica brasileira admite, por exemplo, que Instituições públicas autônomas e entidades privadas possam validamente autodeclararem-se legitimadas para a defesa daquele direito coletivo *lato sensu*, ainda que pautadas por perspectivas inteiramente colidentes entre si.

Logo, no âmbito do processo judicial que visa à materialização dos direitos sociais constitucionais, o trabalho isolado e plenamente disjuntivo dos colegitimados ativos em nada favorece ao desiderato buscado. Não é mais cabível imaginar uma atuação que não seja em rede e de forma racionalmente coordenada, em se tratando de litígios complexos.

Igualmente importante, a questão orçamentária envolvendo a realização de grandes obras ou intrincadas prestações de serviço é um problema cuja solução ainda está longe de conseguir ser devidamente equalizada. Numa sociedade designada como V.U.C.A. (BENNETT; LEMOINE, 2014), dotada, portanto, de volatilidade (volatility), incerteza (uncertainty), complexidade (complexity) e ambiguidade (ambiguity), indaga-se como identificar quais seriam os interesses mais importantes e, mesmo dentro deste leque, qual parcela desses direitos deveria ser submetida à discussão judicial ou solucionada extrajudicialmente em primeiro lugar?

Segundo o Superior Tribunal de Justiça, o Judiciário deve estar atento à questão orçamentária e ao controle da conveniência e oportunidade na prática de atos administrativos, nos casos envolvendo-se políticas públicas. Assim, a diversidade dessas facetas jurídicas não se resume a perquirir se uma “obra é necessária ou não, havendo questões outras como saber se o pequeno Município dispõe de recursos suficientes para fazer a obra, se não haveria necessidades ainda mais prementes da população ou forma alternativa de solucionar o problema” (BRASIL, 2016).

No âmbito de alguns municípios pequenos, sem grande estrutura administrativa ou contaminados pela pecha da gestão pública ineficiente, não adianta se postular, por exemplo, a implantação de várias políticas públicas em benefício de várias classes ou grupos de hipervulneráveis, se o legitimado coletivo não puder indicar com alguma racionalidade como aquele ente público conseguirá adimplir com os pedidos solicitados.

Os exemplos de tentativa de implementação de políticas públicas pela via do Judiciário são tão numerosos quanto, em alguns casos, peculiares. O grande desafio hoje, portanto, visa saber como compatibilizar a escassez de serviços, quadro de pessoal e recursos materiais do Poder Público para se conseguir saciar um apetite social cada vez mais voraz por direitos.

Por isso, uma vez estabelecida a possibilidade de o Judiciário interferir nesse processo democrático de concreção de direitos materiais coletivos em sentido amplo, começa-se a questionar a qualidade, a pertinência e a viabilidade prática dos pedidos realizados pelos entes legitimados ativos no processo coletivo.

Na linha da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, o autor coletivo deve demonstrar a existência de meios para o cumprimento da obrigação de fazer postulada contra o Poder Público, bem como especificar se a omissão do ente federativo ocorreu por questões orçamentárias, por aspectos ligados a políticas públicas ou mesmo por por desídia ou omissão do administrador público (BRASIL, 2008).

O atendimento a uma política pública ou a uma demanda coletiva, em regra, entrará em rota de colisão com outros direitos sociais se o pleito for concebido de maneira desconectada, não conformada ou despreocupada dos demais aspectos do planejamento administrativo vigente no respectivo ente público.

A própria reformulação da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro⁵ reforçou a necessidade de serem levadas em conta as circunstâncias práticas e as consequências jurídicas de decisões no campo da implementação, invalidação ou reestruturação de políticas públicas, embora a própria lei não tenha apresentado pistas claras sobre como operar satisfatoriamente sob esse modelo consequencialista.

Sem dúvida ainda é um grande desafio ao Judiciário, e especialmente aos colegitimados ao processo coletivo, trabalharem a partir desse paradigma, notadamente quando o próprio manejo das ações coletivas em casos complexos, não vem escorada em elementos

⁵ Decreto-Lei n° 4.657/1942, com a redação conferida pela Lei n° 13.655/2018.

práticos, provados ou aferíveis, e que sejam capazes de justificar, com clareza, as escolhas e o objeto eleito a ser tutelado pela via do processo coletivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A existência dos direitos materiais coletivos no decorrer da história humana datam dos primeiros textos legais de que se tem conhecimento.

Desde a primeira Constituição brasileira, esses interesses vêm sendo positivados em maior ou menor expressão no ordenamento jurídico, em que pese a sua máxima consagração tenha indubitavelmente ocorrido a partir da Constituição da República de 1988, cuja ideia foi reforçada por uma respeitável prateleira de legislação infraconstitucional, sobre os mais diversos assuntos.

Verifica-se que quanto mais a sociedade evoluiu e foi se tornando complexa, maior foi o grau de desenvolvimento e incremento desses direitos no cotidiano da vida em coletividade. Inúmeros são os conflitos internos e externos entre os titulares desses direitos materiais coletivos, exatamente porque múltiplas são as percepções que cada um dos integrantes do grupo possui a respeito de sua parcela individual do interesse globalmente considerado.

A via judicial do processo coletivo ainda apresenta pontos de tensão e fragilidades para a recepção harmônica de demandas envolvendo direitos materiais coletivos e políticas públicas no Estado brasileiro. Existe relativo grau de permissividade e facilidade que asseguram que ações coletivas sejam ajuizadas sem uma melhor estratégia, ou sem se preocupar em como estabelecer um diálogo efetivo entre os membros do grupo.

Estes padrões de atuação quase monolíticos dos entes intermediários não convencem, não resolvem e não apresentam rendimento plenamente satisfatório à defesa dos direitos materiais das coletividades; por essa razão, é recomendável o contínuo aperfeiçoamento da tutela processual coletiva rumo a uma maturidade que, respeitosamente, ainda não se atingiu.

REFERÊNCIAS

ARENHART, Sérgio Cruz; OSNA, Gustavo. *Curso de Processo Civil Coletivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

BARROSO, Luís Roberto. Fundamentos teróricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro. *Revista da EMERJ*, Rio de Janeiro, v.4, n.15, p. 11-47, 2001.

_____. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 8 ed. São Paulo: SaraivaJur, 2019.

BARTHOLOMEW, G. W. The Ancient Codes and Modern Science. *Tasmanian University Law Review*, v. 1, n. 3, p. 429-445, jul.1960.

BENNETT, Nathan; LEMOINE, G. James. What a difference a word makes: Understanding threats to performance in a VUCA world. *Business Horizons*, Kelley School of Business, Indiana University, v. 57, n. 3, p. 311-317, mai./jun. 2014. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2406676>>. Acesso em: 12 jun. 2021.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 26. ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

BOUZON, Emanuel. Origem e natureza das coleções do direito cuneiforme. *Justiça & História*, Porto Alegre, v.2, n. 3, p. 1-12, 2002. Disponível em: <<https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/65836>>. Acesso em: 29 mai 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. AgRg no REsp 735686/SC. Relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 04/03/2008, DJe de 17/03/2008.

_____. Superior Tribunal de Justiça. REsp 1294451/GO. Relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 01/09/2016, DJe de 06/10/2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. AI 708667 AgR. Relator Dias Toffoli, Primeira Turma, julgado em 28/02/2012, DJe de 10/04/2012.

DAWKINS, Richard. *O gene egoísta*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

GAVAZZONI, Aluisio. *História do Direito: dos sumérios até a nossa era*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2002.

GIDI, Antonio. *A class action como instrumento de tutela coletiva dos direitos: as ações coletivas em uma perspectiva comparada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

KEETON, George. W. Origins of Babylonian Law. *Law Quarterly Review*, v. 41, n. 4, p. 441-452, 1925.

_____. Codification and Social Change. *Hong Kong Law Journal*, v. 1, part 3, p. 245-261, set. 1971.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

MOLINA, Manuel. Las reformas de Urukagina. *Antigüedad y Cristianismo* (XII), a. V, n. 9-10, p. 47-80, 1995.

PINTO, Cristiano Paixão Araújo. Direito e Sociedade no Oriente Antigo: Mesopotâmia e Egito. In: WOLKMER, Antonio Carlos (org.). *Fundamentos de História do Direito*. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 11-35.

ROQUE, Andre Vasconcelos. *Class actions – Ações Coletivas nos Estados Unidos: o que podemos aprender com eles*. Salvador: JusPodivm, 2013.

SILVA, Luzia Gomes da. Direitos Humanos: análise do surgimento do estado como sociedade e a herança das antigas civilizações. In: *Conteúdo Jurídico*, abr. 2013. Disponível em: <<https://www.conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/34804/direitos-humanos-analise-do-surgimento-do-estado-como-sociedade-e-a-heranca-das-antigas-civilizacoes>>. Acesso em 20 abr. 2021.

TAIAR, Rogerio. *Direito Internacional dos Direitos Humanos: uma discussão sobre a relativização da soberania face à efetivação da proteção internacional de Direitos Humanos*. 2009. 321f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho; ALVARENGA, Samuel. Atuação deficiente do colegitimado ativo no processo coletivo Brasileiro. In: THIBAU, Tereza Cristina Sorice Baracho (coord.); ALVARENGA, Samuel (org.). *Direito e Processo Coletivo: Diálogos Interdisciplinares - vol. 1*. Belo Horizonte: Vorto, 2019, p. 249-279.

VIEIRA, Eduardo Paiva de Pontes; CHAVES, Silvia Nogueira. Três décadas de genes egoístas: Discutindo algumas premissas do *best seller* de Richard Dawkins. *Revista Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências*, Belo Horizonte, v. 9, n. 1, jan./abr. 2009.

VITORELLI, Edilson. A Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e a ampliação dos parâmetros de controle dos atos administrativos discricionários: o direito na era do consequencialismo. *Rev. Direito Adm.*, Rio de Janeiro, v. 279, n. 2, p. 79-112, mai./ago. 2020.

_____. *O devido processo legal coletivo*. 2. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Thomson Reuters/Revista dos Tribunais, 2020a.

_____. *Processo Civil Estrutural: teoria e prática*. Salvador: JusPodivm, 2020b.

WILSON, Edward O. *A conquista social da Terra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

Equidade: Revista Eletrônica de Direito da UEA

Volume Especial da Equidade: “Direito Material e Processual Coletivo”

UFMG/UEA: 2022

ISSN: 26-75-5394

WOLKMER, Antonio Carlos. O direito nas sociedades primitivas. In; WOLKMER, Antonio Carlos (org.). *Fundamentos de História do Direito*. 3. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, p. 1-10.

Data de submissão: 25 de novembro de 2021.

Data de aprovação: 18 de janeiro de 2022.