

A FUNÇÃO DO PROCESSO COLETIVO: UMA ANÁLISE A PARTIR DAS PERSPECTIVAS DA DOGMÁTICA DO DIREITO FUNDAMENTAL GERAL DO PROCESSO

THE FUNCTION OF COLLECTIVE PROCESS: AN ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVES OF THE DOGMATIC GENERAL FUNDAMENTAL RIGHT OF THE PROCESS

Márcio Bulgarelli Guedes¹

Resumo: No universo da ciência processual, ao estudar a unitariedade normativa do direito fundamental do devido processo legal, viu-se que as teorias trazem argumentações distintas sobre a sua função. Assim, considerando o trato dos conflitos coletivos em sociedade, surgiu a problematização: qual é a função do processo coletivo: garantista ou instrumentalista? Para a confirmação ou para a refutação das hipóteses, num primeiro momento, há que se iniciar pela dogmática dos direitos fundamentais, para, em dialética, apresentar a perspectiva dos direitos subjetivos e a perspectiva dos elementos objetivos; num segundo momento, desenvolver o direito fundamental do devido processo legal, ora espelhando o processo como instrumento do Estado para a concreção dos direitos substantivos da Constituição, conforme as teorias instrumentalistas; ora espelhando o processo como garantia fundamental de primeira dimensão, no sentido de impedir as intervenções sem a devida justificação constitucional, conforme as teorias institucionalistas; o que vai permitir, num terceiro momento, ampliar o foco sobre o processo coletivo, pontuando os problemas concretos pelas lentes da dogmática, com a intenção de verificação empírica de sua real função. Portanto, a partir das premissas da dupla perspectiva da dogmática dos direitos fundamentais e do direito fundamental do processo legal, a conclusão revelar-nos-á não só a função do processo coletivo, mas também algumas proposições ao seu aperfeiçoamento. Em registro, o artigo orienta-se pelo método hipotético-dedutivo e esta estruturado em livros, artigos científicos, teses, legislação e jurisprudência.

Palavras-chaves: direitos fundamentais; devido processo legal; processo coletivo; função.

ABSTRACT

In the universe of procedural science, when studying the normative unity of the fundamental right of due process, it was found that the theories bring distinct arguments about its function. Thus, considering the treatment of collective conflicts in society, the problematization arose: what is the function of the collective process: guarantor or instrumentalist? For the confirmation or refutation of hypotheses, in a first moment, it is necessary to start with the dogmatic of fundamental rights, to present, in dialectic, the perspective of subjective rights and the perspective of objective elements; in a second moment, develop the fundamental right of due process, now reflecting the process as an instrument of the State for the realization of substantive rights of the Constitution, according to instrumentalist theories; The process as a fundamental guarantee of first dimension, in order to prevent interventions without due constitutional justification, according to institutionalist theories; which will allow, in a third moment, to broaden the focus on the collective process, By pointing the concrete problems

¹ Mestre e Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direitos Coletivos da Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP. Advogado. E-mail: m.bulgarelli@bol.com.br

through the lens of dogmatics, with the intention of empirical verification of their real function. Therefore, from the premises of the double perspective of the dogmatic fundamental rights and the fundamental right of legal process, the conclusion will reveal not only the function of the collective process, but also some propositions to its improvement. In the record, the article is guided by the hypothetical-deductive method and it is structured in books, scientific articles, theses, legislation and jurisprudence.

Keywords: fundamental rights; due process of law; collective action; function.

Introdução

O artigo aborda o direito fundamental do devido processo legal e suas respectivas teorias, com o propósito de identificar a função do processo coletivo.

Em metodologia, toma-se como hipótese se o processo coletivo tem a função garantista ou se tem a função instrumentalista diante do modelo do Estado Democrático de Direito Constitucional.

O artigo lastreia-se em pesquisa bibliográfica, isto é, material composto por fichamentos técnicos de livros, artigos científicos, teses de doutorado, legislação e jurisprudência, autorizando a valoração qualitativa do processo coletivo em busca de respostas às hipóteses suscitadas.

Para tanto, o artigo é estruturado em quatro fases. A primeira fase é a fase de indagação, com a problematização em si. A segunda fase é a fase panorâmica, com a fixação das premissas teóricas para o desenvolvimento do tema. A terceira fase é a fase de “zoom”, com a ampliação do foco sobre o tema. Por fim, a quarta fase é a fase das considerações finais ou reflexivas.

A problematização aparece na fase inaugural por reunir as motivações da pesquisa e funcionar como estrela-guia aos caminhos a percorrer a partir do eixo central. Assim, desde a introdução, questiona-se: diante da dupla perspectiva da dogmática dos direitos fundamentais e das concepções teóricas do direito fundamental do devido processo legal, é possível a verificação empírica de qual é a função do processo coletivo: garantista ou instrumentalista?

As premissas da pesquisa aparecerão nos tópicos individualizados da segunda fase panorâmica. No tópico da dogmática dos direitos fundamentais, em dialética, quer-se apresentar a perspectiva dos direitos subjetivos e a perspectiva dos elementos objetivos, para demonstrar que, ao longo do tempo, àqueles direitos subjetivos fundamentais passaram a concorrer estes deveres organizacionais jurídico-objetivos de estruturação dos órgãos do Estado e de

regulamentação do direito procedimental (administrativo e judicial), em mais-valia jurídica, com reflexos na criação, na aplicação e na interpretação das leis. Um jogo de argumentação para mostrar a origem, as transformações e a eficácia dos direitos fundamentais sob o ângulo da pessoa determinada e de sua posição perante o Estado e sob o ângulo da sociedade, com chance de alertar sobre o risco do baralhamento entre o poder e o seu respectivo limite.

Com os olhos voltados para a ciência do processo, ainda em fase panorâmica, no tópico do direito fundamental do devido processo legal, os textos da Constituição e dos tratados internacionais de direitos humanos serão analisados, com a intenção de conceituar a expressão do “devido processo legal” pela linguagem jurídica e de demonstrar as fases do direito processual (sincretismo, autonomia, instrumentalismo e instrumentalismo substantivo) até o surgimento das propostas teóricas pela dogmática. Em detalhamento, de um lado, as teorias do instrumentalismo e do instrumentalismo substancial representarão a ala da perspectiva dos elementos objetivos e estarão inspiradas em leis infraconstitucionais de direito procedimental, considerando o processo de natureza procedimental, isto é, como instrumento para a obtenção de decisão ou produção de norma (amplo sentido); e, do outro lado, as teorias do processo constitucional, neoinstitucionalista e garantista representarão a ala da perspectiva subjetiva dos direitos fundamentais e estarão inspiradas na Constituição e nos tratados internacionais de direitos humanos, considerando o processo uma garantia fundamental de primeira dimensão cuja finalidade precípua é a contenção do poder, o que nos faz questionar a função do processo coletivo.

Ao adentrar na terceira fase de aproximação, haverá um “zoom” com o foco voltado para o processo coletivo, o que vai permitir, a partir da observação dos problemas reais pelas lentes ampliadas da dogmática, identificar a origem do tratamento organizado dos conflitos coletivos, os problemas relacionados à individualização do conteúdo dos direitos coletivos, os novos conceitos do processo coletivo por categorias de conflitos (globais, locais e irradiados) e os problemas relacionados à forma de tratamento do processo coletivo. Aqui aparecerá a resposta objetiva de identificação metodológica para a problemática da pesquisa científica, com os desdobramentos na congruência processual, na inversão do ônus da prova, nos poderes instrutórios, na coisa julgada em sentença de improcedência por falta de provas e na destinação dos recursos provenientes das indenizações por danos morais coletivos em ações civis públicas.

Na quarta fase das considerações finais, aparecerão as conclusões da pesquisa científica. Aqui, haverá a finalização do trabalho com a exposição das principais percepções amalhadas ao longo do desenvolvimento da pesquisa sobre a função do processo coletivo,

especialmente considerando os problemas relacionados à individualização e à forma de tratamento do processo coletivo, com a proposição de sugestões para resguardar a essência do direito fundamental do devido processo legal aos olhos da dogmática dos direitos fundamentais.

1. Dialética da dogmática dos direitos fundamentais

A dogmática dos direitos fundamentais traz à baila a perspectiva dos direitos subjetivos e a perspectiva dos elementos objetivos, sendo que ambas estão na Constituição de 1988.

A partir da dialética, quer-se distinguir a significação de cada perspectiva, pois os direitos subjetivos são as garantias originárias de defesa do indivíduo contra os atos do Estado, enquanto os elementos objetivos fixam as diretrizes e os deveres organizacionais aos poderes do Estado.

Os direitos subjetivos surgem desde as revoluções (americana, francesa e inglesa), quando o pacto social constituía-se para proteger a vida, as liberdades e os bens dos indivíduos em sociedade. Os elementos objetivos dos direitos fundamentais aparecem na doutrina constitucional do pós-segunda guerra mundial, inspirados nos ideais iluministas do século antecedente.

Pelas sucessivas soluções do direito (OST, 2005, p. 61), os direitos subjetivos representam as conquistas dos povos perpétuos herdadas pelo povo atual e conectam o passado ao futuro sem romper o fio que os liga. Todavia, ao longo da metamorfose do direito e do Estado liberal para Estado Social e de Estado Social para Estado Democrático de Direito, sob o pretexto de insuficiência daqueles direitos subjetivos, autenticou-se a perspectiva dos elementos objetivos.

Para as normas que preveem os direitos subjetivos dos indivíduos contra o Estado, em mais-valia jurídica, correspondem as normas objetivas a limitar o poder constitucional desde a origem, como dever de abstenção, para impedir retrocessos ao *status* fundamental, mas, ao mesmo tempo, de forma objetiva reflexa, autorizam o Estado a agir no espaço que lhe é concedido aos deveres organizacionais dos elementos objetivos, para vincula-lo, numa espécie de loop infinito, a uma obrigação permanente de concreção dos direitos fundamentais (SARLET, 2006, p. 171).

Sob esta perspectiva, os elementos objetivos correspondem aos deveres do Estado e, pela Constituição de 1988, tais deveres estão expressos em vários dispositivos (por exemplo,

artigo 5º, artigo 7º etc). Tudo isso vincula o Estado a proteger os direitos fundamentais, salvaguardando os indivíduos contra os atos do poder público, contra os atos dos particulares e contra os atos de outros Estados soberanos; e a adotar as medidas positivas (proibições, autorizações, leis permanentes etc), com o fim de viabilizar o exercício dos direitos fundamentais.

Para que haja o efetivo cumprimento dos deveres, entretanto, por intermédio das normas, numa espécie de tripé, o Estado deve reconhecer os direitos fundamentais, criar as estruturas e disciplinar o direito procedimental (administrativo e judicial), fixando os limites da competência negativa (dever de abstenção), os critérios de interpretação e de configuração das leis e a tutela os direitos fundamentais, ainda que esses elementos objetivos resultem na consequência de limitação dos direitos fundamentais (DIMOULIS e MARTINS, 2018, p. 152-154).

Considerando as duas perspectivas postas pela dogmática dos direitos fundamentais, fica a sensação então de que há uma teorização da presunção em favor da perspectiva subjetiva, isto é, de que o reconhecimento dos direitos subjetivos traduz a realização do previsto na norma e que, sendo a proteção do indivíduo a maior finalidade dos direitos fundamentais, os elementos objetivos fundamentais existem para reforçar os deveres do Estado em prol desta proteção individual, fixando as diretrizes de inspiração, aplicação e interpretação das leis.

Nesta toada, parece oportuno entender os limites ao exercício do poder estatal para a verificação do risco do “baralhamento” entre o poder e o seu respectivo limite (SILVA, 2021, p. 296), já que o poder quando se utiliza do limite como instrumento também pode utilizá-lo para aumentar o poder, o que justifica seguir com a análise do direito fundamental geral do processo.

2. Do direito fundamental do devido processo legal

Diante da previsão do direito fundamental do devido processo legal no artigo 5º, LIV, da Constituição de 1988, é o momento de analisa-lo pela vista da ciência do processo.

O devido processo legal é o meio a *“garantir o exercício da cidadania e o próprio sistema legal, não apenas contra atos executivos de usurpação e tirania (ideal da Carta Magna), mas também contra a legislação arbitrária (ideal do Estado Democrático de Direito)”* (RULLI JR., 2001, p. 132-133).

Pela ciência do processo, as constituições brasileiras anteriores previam outras garantias esparsas em proteção do indivíduo contra os abusos do poder, mas não previam o direito fundamental geral do processo, embora já se pudesse considerar implícito pelas outras garantias fundamentais.

A inserção do processo como direito fundamental geral, de natureza material, é o resultado das transformações do direito, influenciado pelo direito norteamericano (quinta emenda constitucional) e pelos compromissos assumidos em tratados internacionais de direitos humanos.

Desde o Pós-Segunda Guerra Mundial, as garantias de processo equitativo, publicidade, reconhecimento dos direitos fundamentais, julgamento por tribunal competente, imparcial e independente, direito de defesa, assistência gratuita, duração razoável do processo, enfim, são temas colocados em pauta internacional.

Com o “*status*” de norma constitucional (artigo 5º, §3º, da CF), o Brasil ratificou o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1946 (artigo 14, §1º), a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (artigos 8º e 10º) e a Convenção Americana dos Direitos e Deveres do Homem de 1969 (artigo XVIII), todavia, não ratificou a Convenção Europeia de Direitos Humanos (artigo 6º) de 1950.

Sob a influência das garantias em dispositivos dos tratados internacionais de direitos humanos em destaque, a Constituição de 1988 tornou-se a primeira a trazer, de forma expressa, o direito fundamental do devido processo legal (artigo 5º, LIV) em unitariedade normativa com os demais direitos fundamentais que compõem o conceito de processo (artigo 5º, LV, LXVII e LXXVIII), para garantir o contraditório, a ampla defesa, a publicidade e o processo simples e breve.

Para a semântica, a palavra “processo” pode ser empregada em linguagens comum, científica, filosófica e jurídica (GONÇALVES, 1992, p. 59-60), com significados adequados ou não conforme a contextualização. Na linguagem comum, o processo significa etapa, desenvolvimento. Na linguagem científica, o processo traz a ideia de processamento de dados. Na linguagem filosófica, o processo transforma-se em metamorfose. Na linguagem jurídica, o processo significa o poder normativo do Estado, sendo esta a linguagem adequada para explicar o que é o devido processo legal.

Ao considerar a expressão “devido processo legal”, os adjetivos “devido” e “legal” fazem deferência ao substantivo “processo”. O adjetivo anteposto “devido” traz a ideia de algo justificado, próprio, inerente; e o adjetivo posposto “legal” vincula tudo ao princípio da

legalidade (artigo 5º, II, da Constituição) – ainda que sopesada a possibilidade de alteração pelas partes (artigo 190, do CPC) –, não deixando margens ao livre arbítrio senão dentro da lei (SILVA, 2021, p.299-301). Assim, o substantivo “processo” entreposto aos adjetivos significa o direito subjetivo fundamental de defesa próprio do indivíduo e que reflete o dever de justificação legal.

A nova configuração constitucional traz ao centro do debate a forma de controle das relações de tensão com o poder, analisando os institutos: poder, processo e procedimento, e a investigação da existência da justificação no âmbito da proteção do direito fundamental, surgindo novas propostas teóricas para a reconstrução do conteúdo normativo do devido processo legal, ao exemplo das teorias do garantismo processual, processo constitucional e neoinstitucionalista, em oposição às teorias instrumentalistas, formalista-valorativa e neoconstitucionalista.

Em sucinto retrospecto do direito processual, na fase do sincretismo, não havia ciência processual ou autonomia, pois o processo confundia-se com o próprio direito material. Esta fase compreende os períodos: a) primitivo, do início da história da civilização até o século XI; b) escola judicialista, do século XI ao século XVI, com a expansão do direito romano; c) praxismo, do século XVI ao século XVIII, quando o processo passa a ser um conjunto de regras práticas do modo de proceder em juízo; e d) procedimentalismo, de origem francesa, no século XIX, desconectando da praxe para encontrar a fundamentação na lei (ALVIM, 2005, p. 116).

A ciência processual surge na fase de autonomia (ou fase conceitual), com a cisão do direito processual do direito material, diante da fixação de conceitos, métodos e princípios processuais próprios a partir da relação jurídica entre o juiz e as partes (autor e réu) após o ajuizamento da ação, por petição do autor, e desde que atendidos as condições da ação e os pressupostos processuais. Na fase seguinte, do instrumentalismo (ou teleológica), no século XX, o processo passa a ser usado como meio para a obtenção de resultados justos. Posteriormente, a força normativa da Constituição fez renascer o instrumentalismo substancial, agora, porém, para usar o processo como instrumento de substancialização (ou concreção) dos direitos fundamentais.

Note que o conceito de processo ora é empregado como sinônimo método de criação da norma, de modo que o poder normativo somente pode ocorrer pelo processo; ora o conceito de processo é empregado como ato jurídico complexo, isto é, o processo como sinônimo de procedimento ou um conjunto de atos escalonados, em contraditório, atrelados aos fins da jurisdição e da tutela dos direitos; e ora é empregado como sinônimo de relação jurídica

entre as partes e o juiz, pela teoria dos pressupostos, em que o juiz age com o dever de realizar o direito e as partes, mediante o contraditório, sujeitam-se ao resultado do julgamento. Nas três concepções – produção normativa (axiológica), ato jurídico complexo (teleológica) e relação jurídica – a característica comum é a captação do processo pelo Estado (SILVA, 2021, p. 273-275).

O instrumentalismo substancial funda-se, assim, na necessidade de integração e de participação democrática pelo processo justo, sendo que este processo justo se legitima quando ocorre a efetivação dos direitos fundamentais. Assim, o que servia para resguardar os direitos relativos à propriedade, aos tributos e às liberdades, agora, assume um caráter de dever de tutela dos direitos.

Para aqueles deveres organizacionais do Estado - defendidos pela perspectiva dos elementos objetivos fundamentais da dogmática - materializam-se as leis infraconstitucionais do direito procedimental, que, por sua vez, fomentam as teorias do instrumentalismo, ao considerarem o processo de natureza procedimental, isto é, um instrumento para a obtenção da decisão ou da produção da norma pela autoridade pública (jugador, administrador e legislador) em dever de tutela.

Em posição diametralmente oposta está as teorias ligadas à perspectiva subjetiva da dogmática dos direitos fundamentais, que explicitam o devido processo legal como um direito fundamental, portanto, de natureza de direito material, com a finalidade precípua de garantir o direito subjetivo de resistência do indivíduo, diante do dever geral de abstenção das intervenções do Estado sem a devida justificativa constitucional, resgatando a essência do processo desde as origens (Carta Magna inglesa de 1215, “law of the land” e Édito de Conrado II).

O devido processo legal dota o indivíduo de proteção contra os arbítrios do poder, fixa as proteções de liberdades positivas e negativas, define os modos de intervenção estatal sobre o seu âmbito de proteção e permite a avaliação dogmática da existência de justificações constitucionais, pois, dentro do seu conteúdo, estão compreendidos todos os processos administrativo, legislativo e judicial, com a ressalva de que, neste último, pouco importa a adjetivação civil, trabalhista, criminal, previdenciário, fiscal, eleitoral, militar, individual ou coletivo, pois todos devem estar justificados em lei.

Pela teoria institucionalista, o processo é uma garantia de primeira dimensão e, por isso, o poder estatal somente pode ser exercido pelo processo – seja para a criação das normas pelo legislador, seja para a aplicação das normas em execução de políticas públicas pelo

administrador, seja para a interpretação das normas pelo julgador –, daí as expressões “processo perante o legislativo”, “processo perante a administração pública” e “processo perante o judiciário”. Assim, com as etapas definidas por lei, o Estado está vinculado ao processo e deve respeitá-lo antes de irradiar os efeitos jurídicos na vida, na liberdade e nos bens dos indivíduos, caso contrário, se não respeitar os limites, estar-se-á diante de um desvio de poder e de excessos autoritários.

Nesta perspectiva, o processo não é do Estado e tampouco o é das partes, pois o processo é um bem público (“res publica”) – semelhante a uma “praça pública” –, ou seja, de uso comum, criado para as partes, mas regulado por lei, para servir à solução dos conflitos. Assim, conclui que a ciência do processo “não é livre projeto” a permitir que o processo possa ser instrumentalizado a tal ponto de transformar a atuação jurisdicional em legislador, ao criar norma para os casos não disciplinados por lei, em “jurislação” (COSTA, 2021, p. 16-20); ou mesmo de administrador público, ao determinar a execução de políticas públicas alheias à função jurisdicional.

Na prática, o que a dogmática dos direitos fundamentais nos oportuniza é exatamente o apontamento das inconsistências teóricas e, sobretudo, do perigo real que a confusão do significado do devido processo legal pode representar, pois, em essência, o processo foi criado para a proteção dos indivíduos contra os abusos do Estado - representado antigamente na figura do Leviatã, em que o soberano concentrava os poderes de legislador e de intérprete (HOBBS, 1979, Capítulo XXVI), todavia, o processo tem sido utilizado exatamente como instrumento pelo próprio Estado ao pretexto de concretização das promessas constitucionais.

Por isso, oportuno fazer uma aproximação do foco sobre o processo coletivo, com a intenção de verificar se a função é de tutelar os direitos para obtenção da decisão e da norma (sentido amplo), aproximando-se da concepção instrumentalista da perspectiva objetiva, ou se a função é de limitação ao exercício do poder, aproximando-se da concepção garantista da perspectiva subjetiva, revelando, sobretudo, os pontos sensíveis de afetação ao conteúdo do direito fundamental pela dogmática.

3. Processo coletivo

No Século XIX, as constituições, os códigos e as leis desenvolvem-se sobre o eixo do “*status libertatis*”, com a prevalência dos conflitos individuais do direito privado (propriedade e liberdade).

Sobre a forma de tratamento para a solução dos conflitos individuais pela jurisdição, o titular do direito ajuíza a ação, em nome próprio, para reivindicar o direito dele contra o réu perante um tribunal, com a decisão judicial vinculando as partes após o trânsito em julgado, satisfazendo os pressupostos processuais, as condições da ação e os limites do libelo e da relação jurídica.

No Século XX, ao lado dos direitos individuais (liberdades negativas), surgem os direitos coletivos, políticos, sociais, ambientais, culturais e econômicos, inaugurando a dialética de diversos no “*status civitatis*” (FIGUEIREDO, 1989, p. 21), sendo os direitos coletivos classificados pela doutrina como direitos de terceira geração (BOBBIO trad. COUTINHO, 2004, p. 9).

Se parar para pensar, esses interesses coletivos existiam antes e são tão implícitos e anteriores ao contrato social quanto os interesses individuais, porém, estes foram regulamentados como condição “*sine quo non*”, enquanto aqueles foram incorporados numa das sucessivas e recentes soluções do direito no Estado Constitucional. Somente agora, enfim, os direitos coletivos passaram a ser protegidos pela legislação e começaram a ter um tratamento organizado.

Os interesses coletivos transcendem o indivíduo e, por isso, são chamados de transindividuais ou coletivos, sendo subdivididos em difusos e coletivos em sentido estrito. Embora não se possa precisar o que são e de quem são, aqueles ligam os sujeitos por uma circunstância de fato, enquanto estes ligam os grupos, categorias ou classes de sujeitos por uma relação jurídica. Ambos estão previstos em lei infraconstitucional e, ao lado dos direitos individuais homogêneos, todos podem ser tutelados em processo coletivo desde que haja a representação adequada.

Aliás, a partir da análise de casos concretos, surgem propostas para reescrever os conceitos do processo coletivo por categorias, conforme o grau e a extensão das lesões causadas às pessoas e aos bens coletivos. Assim, no caso de lesões que afetem apenas os bens coletivos, estar-se-ia diante de litígios coletivos globais; no caso de lesões que atingem os grupos específicos de pessoas, estar-se-ia diante de conflitos coletivos locais; por fim, no caso de megaconflitos, ou seja, quando as lesões atingem as pessoas e os bens coletivos em graus e

extensões distintas, estar-se-á diante dos conflitos coletivos irradiados (VITORELLI, 2020, p. 93-118).

A tutela em processo coletivo depende da representação adequada, o que diz respeito à forma de tratamento. Essa forma de tratamento dos conflitos coletivos não é igual àquela forma de tratamento dos conflitos individuais trazida no início do tópico, em que o titular do direito ajuíza a ação em nome próprio para reivindicar o direito dele, vinculando as partes pela coisa julgada. No caso dos conflitos coletivos, quem ajuíza a ação em processo coletivo não é o titular do direito, mas um representante legitimado pela lei a ajuizar a ação em nome próprio para reivindicar o direito alheio, com os efeitos das decisões judiciais transitadas em julgado conforme o resultado.

O papel da dogmática é a observância dos problemas concretos daí advindos, assim, ao aplicar o “zoom” e ampliar o foco sobre o processo coletivo, além do problema da individualização do conteúdo dos direitos coletivos em espécie, há outro problema em relação à forma de tratamento do processo coletivo.

Do ponto de vista da ciência do processo, o que interessa é que, a partir do momento que se reconhece um conjunto de garantias e valores coletivos fundamentais, há um estímulo pela norma à integração e à participação democrática dos indivíduos e dos corpos intermediários da sociedade, o que exige uma mudança na relação entre eles e entre eles e o Estado, diante das possibilidades de acesso às informações e de jurisdicionalização dos interesses coletivos.

O alerta é para a função normativa da tutela jurisdicional dos interesses coletivos, porque talvez seja a resposta objetiva de identificação metodológica para a problemática da pesquisa sobre a função do processo coletivo, afinal, tal como pregado pela doutrina, o processo coletivo é concebido com a pretensão ideal de gerar efeitos jurídicos práticos, como se a sua legitimidade processual se reafirmasse ao oferecer as respostas prometeicas às necessidades sociais e políticas.

O processo coletivo é uma das vertentes do processo clássico e traz consigo valores de uma “ordem jurídica justa” (LEONEL, 2002, p. 29), vinculado ao ideal de justiça, isto é, um instrumento a serviço do poder Judiciário para concretizar as promessas constitucionais. Opera como fundamento para ampliar as decisões judiciais, que não mais se limitam a aplicação do direito positivo, mas, agora, se amplificam na realização de opções não descritas em lei, ora assemelhando-se ao legislador (ao editar o direito positivo), ora assemelhando-se ao executivo (ao determinar a gestão da coisa pública pelo Judiciário).

Sendo o processo coletivo uma das vias de acesso ao poder Judiciário e, ao ser provocado, no controle de constitucionalidade (BARROSO, 2015, p. 283), reconhece-se no direito de estabelecer as obrigações e de dizer as inexistentes, mesmo quando não previstas em lei. Neste particular, existe uma divisão de entendimentos entre os procedimentalistas (Habermas, Garapon e Ely) e substancialistas (Cappelletti, Dworkin, Paulo Bonavides, Celso Antonio Bandeira de Melo, Ingo Sarlet, José Adercio Sampaio, Fabio Comparato etc) sobre o papel do poder Judiciário dentro do Estado Democrático de Direito, já que, aos primeiros, o poder deveria se limitar ao controle de validade do processo de criação democrática, enquanto que, aos segundos, a “constituição estabelece as condições do agir-estatal” (STRECK, 2014, p. 55-57).

O instrumentalismo substantivo incorpora ao direito processual um conjunto de valores de “processo justo”, a ponto de considerar desatualizado entender o devido processo legal apenas como garantia de liberdade e direito de defesa (MARINONI e MITIDIERO, 2014, p. 616).

O mérito da teoria do garantismo processual esta em resgatar a essência do direito fundamental do devido processo legal no processo coletivo, alertando sobre a fragilização do direito de defesa, com a sobreposição do direito do procedimento (leis infraconstitucionais) sobre o direito fundamental (constitucional).

Como não existe uma norma de direito procedimental específica para o processo coletivo, aplica-se então o Código de Processo Civil. Até aí, tudo certo. Todavia, o que se percebe é a relativização do direito de defesa ao longo da marcha processual, com reflexos no plano da garantia constitucional do devido processo legal e no plano das microgarantias do direito processual clássico.

Dentre os pontos mais sensíveis relacionados ao processo coletivo, destacam-se os institutos jurídicos da congruência processual, diante da possibilidade de decisões judiciais incongruentes em casos de pedidos imprecisos, genéricos ou mesmo não pedidos; da inversão do ônus da prova e dos poderes instrutórios do juiz, com a suposição da culpabilidade em prejuízo da presunção da inocência civil e da imparcialidade; da coisa julgada conforme o resultado, com a possibilidade de revisão para a vida toda; e da premiação do Estado com o resultado das indenizações por danos morais em ações civis públicas.

A congruência processual é um princípio normativo para o controle da jurisdição, pois o órgão jurisdicional tem que decidir dentro dos limites das pretensões e oposições das partes, de modo que haja a identidade entre o controvertido pelos litigantes e o decidido pelo juiz.

Quando não há adequação entre os dois pontos, ou seja, a pretensão processual e o decidido na sentença, tem-se uma sentença incongruente, por excessos ou por desvios. Para evitar isso, os pedidos das partes devem ser precisos, tanto no aspecto qualitativo, quanto no aspecto quantitativo, e deve reconhecer a tutela jurisdicional. Todavia, no processo coletivo, as petições iniciais das ações coletivas, muitas vezes, trazem fatos e pedidos por deveras amplos e genéricos (inerentes aos conflitos globais, locais e irradiados), favorecendo as condenações de fatos não defendidos e, às vezes, nem pedidos. Neste passo, em analogia ao “*mutatio libelis*” do procedimento penal (artigo 384, do CPP), a proposição é criar uma regra a exigir o ajuste do libelo durante a marcha do processo coletivo, quando houver uma nova definição jurídica do fato não contido na inicial, mas antes da sentença, respeitando o devido processo legal, o contraditório e a defesa.

Ainda no campo da ciência processual, é possível refletir sobre os poderes instrutórios do juiz e a inversão do ônus da prova no processo coletivo diante da unitariedade normativa (artigo 5º, LIII, LIV e LVII, da CF). O devido processo legal é uma garantia das partes de que o juiz, ao receber a petição inicial, a denúncia ou a queixa-crime, não vai julgar de imediato ou ao seu bel prazer, mas que deve respeitar a progressão dos atos, sob o contraditório (“*auditur et altera pars*”), de forma imparcial e com a pressuposição do estado de inocência em favor do réu.

Em analogia à interpretação autenticada pela Corte Interamericana dos Direitos Humanos (CIDH), o princípio da presunção de inocência deve ser estendido para campo extrapenal, o que inclui o processo coletivo. Assim, pela regra de julgamento, cabe ao autor o ônus de transpor a presunção de inocência e de provar o fato constitutivo do seu direito, reservando ao réu o ônus de provar os fatos impeditivos, extintivos e modificativos do direito do autor. A inversão do ônus da prova no processo coletivo corresponde à suposição de culpa do réu (sentido amplo), metamorfoseando a pressuposição de inocência em favor do réu em pressuposição de culpabilidade do réu em favor do autor, o que torna inconstitucional o artigo 373, §1º, do CPC. O ônus probatório decorre da Constituição, e não do direito procedimental. Não existe dever probatório do réu, sob a pena de apenas este ter que provar o fato constitutivo do direito do autor e, também, os fatos impeditivos, modificativos e extintivos do direito do autor, o que representa um ônus probatório excessivo ou impossível de cumprir (COSTA, 2021, p. 63-65).

Em atenção à regra de distribuição do ônus da prova do sistema de direito positivo – equivalente à regra de julgamento da doutrina –, a garantia é de que o réu não pode ser

considerado culpado à falta de provas. Assim, em caso de provas do direito do autor, tem-se uma certeza positiva e a sentença é favorável no mérito; em caso de provar a inexistência do direito do autor, a certeza passa a ser negativa e a sentença é desfavorável no mérito; por fim, em caso de insuficiência probatória, a certeza é zero e não se poderia julgar o mérito, ou seja, a sentença deveria ser terminativa, contudo, o sistema de direito positivo impõe, neste caso, que seja de improcedência (imprópria ou anômala), autorizando que o autor ajuíze nova ação quando reunir novas provas, gerando a possibilidade de revisão para a vida toda de questões de interesse coletivo. Aliás, neste particular, o Supremo Tribunal Federal julgou imprescritível a reparação de danos ambientais, no Tema 999, do Recurso Extraordinário n. 654833, à luz dos artigos 1º, III, 5º, V e X, 37, §5º, e 225, §3º, da Constituição, o que pode ser interpretado como insegurança jurídica diante da relativização da coisa julgada diante dos interesses coletivos.

Embora a discussão pareça de ordem administrativa, outro instituto jurídico relacionado ao processo coletivo que pode ajudar a confirmar a tese da instrumentalização do processo coletivo pelo Estado está na destinação dos recursos provenientes das indenizações por danos morais coletivos em ações civis públicas para os cofres do Estado. Pela legislação infraconstitucional, os recursos devem ser destinados ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) e revertidos em benefício dos lesados (artigo 13, da Lei n. 7.347/1.985). Todavia, muito embora os recursos das indenizações sejam destinados para o fundo, o Estado alterou a legislação, por Emenda Constitucional n. 127/2022, passando a utilizar o superávit para pagar piso salarial. Essa alteração de destinação dos recursos para fins distintos daqueles definidos pelo direito fundamental do devido processo legal, mediante o instrumento da ação civil pública, comprova o risco da utilização do processo coletivo para empoderar o próprio Estado, confirmando que os interesses dos indivíduos e da sociedade podem, em algum momento, entrar em rota de colisão com os interesses do Estado (objeto de tese).

4. Conclusão

A conclusão que se chega é de que a conceituação do direito fundamental geral do processo é complexa e se mostra indispensável para compreender a função no processo coletivo.

Ao considerar a expressão do direito fundamental do “devido processo legal” trazida no artigo 5º, LIV, da Constituição de 1988, o processo parece trazer implícito o

significado do garantia de defesa inerente ao indivíduo em relação ao Estado e que deve ser justificado por força da legalidade.

A inserção do direito fundamental do devido processo legal na Constituição de 1988 ocorreu em unitariedade normativa com outras garantias que compõem o conceito de processo, como o contraditório, a ampla defesa, a publicidade, a presunção de inocência, o julgamento por tribunal imparcial e competente e a duração razoável (artigo 5º, LIII, LIV, LV, LVII, LXVII e LXXVIII).

Todos esses direitos e garantias fundamentais da Constituição são os reflexos dos compromissos assumidos pelo país ao ratificar os tratados internacionais de direitos humanos, quais sejam: Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1946, Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e Convenção Americana dos Direitos e Deveres do Homem 1969. Também há a Convenção Europeia de Direitos Humanos de 1950, todavia, não foi ratificada pelo país.

Sob esta nova ordem constitucional, confirmou-se o florescimento de propostas para reescrever o conteúdo do devido processo legal como garantia fundamental de primeira dimensão, isto é, considerando o direito subjetivo de natureza material, com a função precípua de proteção dos indivíduos contra os arbítrios dos poderes do Estado, conforme as teorias de processo constitucional, neoinstitucionalismo e garantismo processual, que, de um modo geral, integram a perspectiva subjetiva da dogmática dos direitos fundamentais e que têm o mérito de lançar a luz do holofote sobre os riscos do baralhamento dos institutos jurídicos de poder, processo e procedimento, especialmente diante da utilização do processo como instrumento do poder, o que reflete na mitigação dos conceitos de separação de poderes e do próprio processo.

Ao fazer um breve retrospecto da ciência do direito processual, confirmou-se as transformações do direito ao longo da metamorfose do Estado liberal para Estado Social e de Estado Social para Estado Democrático de Direito. Assim, se antes o processo era confundido com o direito material na fase do sincretismo, depois, na fase autonomista ou conceitual, durante o Estado liberal, houve a separação do direito processual do direito material, aparecendo os conceitos, métodos e princípios próprios do direito processual, sendo entendido como sinônimo de relação processual entre o juiz e as partes, conforme a teoria dos pressupostos processuais, com a sujeição destes ao julgamento daquele. Logo após, diante da transformação do Estado liberal para Estado Social, iniciou-se a fase do instrumentalismo, quando o processo passou a ser entendido como sinônimo de ato jurídico complexo, ou procedimental, isto é, servindo de instrumento para a obtenção da decisão judicial ou produção da norma em sentido

amplo. Por fim, ainda considerando as sucessivas soluções do direito, diante transformação do Estado Social para Estado Democrático de Direito, sem romper o fio que liga o passado e o futuro, agora, porém, sob os ideais de integração e de participação democrática pelo processo e sob a promessa de concreção dos direitos fundamentais e sociais da Constituição pelo intermédio do processo justo, vivencia-se a presente fase do instrumentalismo substancial, com as teorias instrumentalistas, formalista-valorativa e do neoconstitucionalismo, que, de um modo geral, considerando o processo de natureza procedimental, integram a ala da perspectiva dos elementos jurídico-objetivos da dogmática dos direitos fundamentais e que defendem o estabelecimento de um conjunto de deveres ao Estado, em mais-valia jurídica e de forma reflexa, com a regulamentação do direito procedimental e a estruturação dos órgãos estatais para a efetivação dos direitos fundamentais reconhecidos.

Por consequência lógica, sendo o processo coletivo uma das vertentes do direito processual clássico, a resposta objetiva de identificação metodológica para a problematização é que o processo coletivo tem uma função normativa, isto é, funciona como um instrumento de integração e de participação democrática e tem a finalidade precípua de gerar efeitos práticos pela tutela jurisdicional dos interesses coletivos, mediante critérios de interpretação e de configuração das leis infraconstitucionais, ainda que a tecnicidade implique em irradiar efeitos limitativos aos próprios direitos fundamentais; ou, implique a gestão da coisa pública pelo poder Judiciário, ou, implique em “jurislação”, com as decisões judiciais criando a norma para suprir a omissão do legislador.

Sob as lentes ampliadas da perspectiva subjetiva da dogmática dos direitos fundamentais, ao fazer a aproximação do foco sobre o processo coletivo, apareceram alguns problemas relacionados à individualização dos interesses coletivos (difusos e coletivos em sentido estrito) e, em especial, à forma de tratamento para a solução dos conflitos coletivos globais, locais e irradiados. Assim, seja nos conflitos em que as lesões afetem somente os bens coletivos, seja nos conflitos em que as lesões afetem determinados grupos de pessoas, seja nos megaconflitos em que as lesões afetem os bens coletivos e as pessoas em graus e extensões diferentes, enfim, há uma enorme dificuldade de determinação dos indivíduos e dos fatos no libelo das petições iniciais das ações, o que, tecnicamente, representa a generalização da causa de pedir e dos pedidos, prejudica a defesa e favorece as decisões judiciais incongruentes por desvios ou por excessos, sendo, enfim, necessário regular a legislação processual para permitir o ajuste do libelo quando os fatos provados em instrução forem diferentes dos descritos na petição inicial, para garantir ao demandado o contraditório e a ampla defesa em impugnar cada

um dos fatos e sujeitos revelados ao longo da marcha processual, delimitando a causa de pedir e o pedido e evitando os desvios e os excessos do julgador. Além disso, viu-se que a inversão do ônus da prova, ainda que prevista em legislação infraconstitucional de direito procedimental, atenta ao princípio da presunção de inocência civil, que, juntamente com outras garantias fundamentais, compõem o conceito de processo em unitariedade normativa, conforme o entendimento da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) ao julgar os casos conforme os tratados internacionais da mesma natureza. Noutra ponta, a relativização da coisa julgada conforme o resultado de improcedência por falta de provas, favorecendo a revisão para a vida toda, como, de fato, já decidiu Pretório Excelso acerca da imprescritibilidade para a reparação dos danos ambientais (Tema 999), num loop de insegurança jurídica.

Confirmou-se, ainda, que os recursos provenientes das indenizações por danos morais coletivos em ações civis públicas têm sido destinados ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos (FDD), todavia, ao invés do Estado reverter tais recursos para as comunidades e para as pessoas lesadas, conforme determina a legislação infraconstitucional (artigo 13, da Lei n. 7.347/1.985), criou-se uma Emenda Constitucional casuística para desviar o saldo para fins alienígenas, o que comprova que a utilização do processo pelo Estado como instrumento de poder, ao invés de limitar o poder, no fim, pode transformar tudo em poder.

Em suma, ao fazer um trabalho interpretativo e construtivo pela dogmática dos direitos fundamentais, viu-se que o instrumentalismo concebe o processo coletivo vinculando-o a algum ideal de justiça, como se o processo coletivo tivesse a função de atender as carências sociais e políticas. Todavia, a jurisdição tem a função de aplicar imparcialmente o direito e o processo, por sua vez, tem a função de garantir que a aplicação do direito pela jurisdição não se faça com desvios e excessos, mas dentro da legalidade. Essa alquimia do instrumentalismo dissolve o processo na jurisdição e favorece o ativismo judicial e o empoderamento do Estado, sendo o Estado Democrático e de Direito o antídoto para atos e leis arbitrários.

5. Referências bibliográficas

- ÁVILA, Humberto. O que é o “devido processo legal”? **Revista de Processo**, vol. 33, n. 163, set. 2008, p. 50-59. Site: [avila-humberto-o-que-e-devido-processo-legal.pdf](#) (visitado em 7-12-2024).

- BARROSO, Luis Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. De acordo com o novo Código de Processo Civil – Lei n. 13105, de 16-3-2015. 7ª edição. Editora Saraiva, p.. 383.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 34.
- BOBBIO, Norberto. **“A Era dos Direitos”**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. 7a Tiragem. Nova ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2004,. Site: [era.dos.direitos_gout.p65 \(usp.br\)](http://era.dos.direitos_gout.p65.usp.br) (visitado em 4-2-2024)
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de Outubro de 1988. Site: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm (visitado em 12-11-2024).
- BRASIL. Lei n. 13.105, de 16 de Março de 2015. **Código de Processo Civil**. Site: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm (visitado em 12-11-2024).
- BRASIL. DECRETO-LEI Nº 3.689, DE 3 DE OUTUBRO DE 1941. **Código de Processo Penal**. ART. 384. Site: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm (visitado em 29-11-2024).
- CABRAL, Antônio de Passo. **Da instrumentalidade à materialização do processo: as relações contemporâneas entre direito material e direito processual**, in Civil Procedure Review, v. 12, n. 2: maio-ago, 2021, p. 73.
- CAPPELLETTI, Mauro. BRYANT, Garth. **Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Sergio Antonio Fabris Editor: Porto Alegre, 1998, p. 31. Site: <https://www.irib.org.br/app/webroot/publicacoes/diversos003/pdf.PDF>
- CARMONA, Carlos Alberto; OLIVEIRA, Swarai Cervone de. **Poderes do juiz nas ações coletivas**. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2009, p. 66-75.
- DIAS, Ronaldo Brêtas de Carvalho. **Processo Constitucional e Estado Democrático de Direito**. 2ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.
- DINAMARCO, Cândido Rangel. **A instrumentalidade do processo**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1996, p. 34-37.
- DIMOULIS, Dimitri; MARTINS, Leonardo. **Teoria Geral dos Direitos Fundamentais**. 7ª edição: revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.
- DONIZETTI, Elpídio. CERQUEIRA, Marcelo Malheiros. **Curso de Processo Coletivo**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2010, p. 302-312.

- GONÇALVES, Aroldo Plínio. **Técnica processual e teoria do processo**. Rio de Janeiro: Aide Editora, 1992, p. 59-60.
- HOBBS, Thomas. **Leviatã ou Matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva, p. 90-98. Site: https://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf (visitado em 27-11-2024).
- HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Capítulo XXVI. São Paulo: Abril Cultural (Os Pensadores), 1979.
- LEAL, Rosemiro Pereira. **Teoria geral do processo: primeiro estudo**, 13ª edição, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.
- LEONEL, Ricardo Barros. **Manual do Processo Coletivo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.
- OAKLEY, HUGO BOTTO. **La congruencia procesal - Principio base para una Teoría general del Procedimiento Civil**. Editora de Derecho. 2007.
- RAATZ, Igor; e ANCHIETA, Natascha. “*Processualismo científico e “fases metodológicas do processo”: a tática erística do adjetivo científico e das “novas fases metodológicas”*”. **Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP**. Rio de Janeiro. Ano 14. Volume 21. Número 3. Setembro a Dezembro de 2020, páginas 308-309. Site: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/54206> (visitado em 30-11-2024).
- RAPASSI, Rinaldi Guedes. “*Tutela coletiva específica ou resultado prático equivalente: a indenização moral coletiva revertida para a própria comunidade lesada*”. **Juslaboris**. Ano II, n. 2, Maio de 2013. Site: [2013_rapassi_rinaldi_tutela_coletiva](https://www.juslaboris.com.br/2013_rapassi_rinaldi_tutela_coletiva) (visitado 1-5-2024).
- SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2014.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 6ª edição revista, atualizada e ampliada. Editora Livraria do Advogado, 2006.
- SILVA, Antônio José Carvalho da Filho. **Processo Como Direito Fundamental: a desconstrução do “processo justo” e a edificação do devido processo legal**. Tese de Doutorado da PUC, São Paulo, 2021.
- SILVA, Ticiano Alves e. O devido processo convencional: levando a sério os direitos humanos processuais. **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**, n. 13, v.1, 2021, p. 280. Site: <https://revista.jfpe.jus.br/index.php/RJSJPE/article/view/234> (visitado em 7-12-2024).

- STF – [RE 654833](#)/ AC - ACRE – Repercussão Geral - Tema 999 – Ministro Relator Alexandre de Moraes – Data Transito em Julgado 19-8-2020. Site: [Supremo Tribunal Federal \(stf.jus.br\)](#) (visitado em 13-9-2024).
- STRECK, Lênio Luiz. **Hermenêutica Jurídica e(m) Crise. Uma exploração hermenêutica da construção do Direito**. 11ª edição, revista, atualizada e ampliada. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014, p. 55-57.
- TRATADO INTERNACIONAL. **Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos**. Artigo 14 §1. Site: <https://www.oas.org/dil/port/1966%20Pacto%20Internacional%20sobre%20Direitos%20Civis%20e%20Pol%C3%ADticos.pdf> (visitado em 15-11-2024).
- TRATADO INTERNACIONAL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Artigo 8 e Artigo 10. Site: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos> (visitado em 15-11-2024).
- TRATADO INTERNACIONAL. **Convenção Americana dos Direitos e Deveres do Homem**. Artigo XVIII. Site: <https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/declaracion.pdf> (visitado em 15-11-2024).
- TRATADO INTERNACIONAL. **Convenção Europeia de Direitos Humanos**. Artigo 6.º Direito a um processo equitativo. Site: <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=536&IID=4> (visitado em 15-11-2024).
- VITORELLI, Edilson. Processo **Coletivo**. Tomo Direitos Difusos e Coletivos, Edição 1, Julho de 2020. Site: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/333/edicao-1/processo-coletivo>
- VITORELLI, Edilson; OLIVEIRA, Matheus Rodrigues. “*O fundo Federal de Defesa dos Direitos Difusos e o desvio de finalidade na aplicação de seus recursos*”. **Revista de Direito Administrativo**, v. 278, n. 3, p. 221-250, set/dez. 2019.

Submetido em 08.10.2025

Aceito em 15.10.2025