XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA

ALOÍSIO ALENCAR BOLWERK

BENEDITO CEREZZO PEREIRA FILHO

MAIQUEL ÂNGELO DEZORDI WERMUTH

Copyright © 2026 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

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

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU – São Paulo
Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Fernando Passos – UNIARA - São Paulo
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia
Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal
Comunicação:
Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão
Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM – São Paulo
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará
Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI – Santa Catarina
Educação Jurídica
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello – UFMS – MS
Eventos:
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo
Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina
Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG
Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

P963

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

Coordenadores: Aloísio Alencar Bolwerk; Maiquel ângelo Dezordi Wermuth; Benedito Cerezzo Pereira Filho– Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5274-656-6
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Meio ambiente e sustentabilidade: perspectivas globais e locais na agenda 2030

2. Processo. 3. Jurisdição e efetividade da justiça. XV Encontro Internacional do CONPEDI Alicante - Espanha (1: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

XV ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI ALICANTE - ESPANHA

PROCESSO, JURISDIÇÃO E EFETIVIDADE DA JUSTIÇA

Apresentação

APRESENTAÇÃO

É com grande satisfação que apresentamos o Livro de Resumos do Grupo de Trabalho Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça I, realizado no dia 29 de maio de 2026, no âmbito do XV Encontro Internacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), sediado na cidade de Alicante, Espanha.

O Encontro Internacional do CONPEDI consolidou-se, ao longo dos anos, como um dos mais importantes espaços de intercâmbio acadêmico e científico da área jurídica, promovendo o diálogo entre pesquisadores, docentes, estudantes e profissionais de diferentes países e tradições jurídicas. Em sua décima quinta edição internacional, o evento reafirmou seu compromisso com a produção de conhecimento crítico, plural e socialmente comprometido, fortalecendo redes de cooperação científica e ampliando as possibilidades de reflexão sobre os desafios contemporâneos do Direito.

Nesse contexto, o Grupo de Trabalho Processo, Jurisdição e Efetividade da Justiça I reuniu pesquisas que, sob distintas perspectivas teóricas e metodológicas, convergem para um objetivo comum: compreender os desafios e as potencialidades da atividade jurisdicional em sociedades democráticas marcadas por crescente complexidade institucional, social e econômica.

Os trabalhos apresentados abordam temas centrais da teoria e da prática processual contemporânea, contemplando reflexões sobre a democratização da jurisdição, a construção de modelos processuais cooperativos, os limites e possibilidades dos processos estruturais, os desafios da efetividade das decisões judiciais, a segurança jurídica, a consensualidade processual e os mecanismos de governança judicial. Também integram o conjunto de pesquisas discussões acerca das relações entre poder, discurso e jurisdição, das contribuições da análise econômica do direito para a compreensão dos instrumentos processuais, bem como dos impactos da judicialização em áreas sensíveis como saúde pública, meio ambiente e direitos de comunidades tradicionais.

Igualmente relevantes são as investigações que analisam formas de aprimoramento institucional voltadas à ampliação da participação democrática, ao fortalecimento dos canais de escuta social, à construção de mecanismos mais eficientes de monitoramento e cumprimento de decisões judiciais e ao desenvolvimento de modelos jurisdicionais capazes de responder adequadamente a conflitos coletivos e estruturais. Trata-se de um conjunto de estudos que evidencia a crescente preocupação da comunidade acadêmica com a busca de soluções jurídicas que conciliem efetividade, legitimidade democrática e proteção dos direitos fundamentais.

A diversidade temática e a qualidade das pesquisas apresentadas demonstram a vitalidade dos estudos processuais na atualidade, revelando a capacidade da ciência jurídica de dialogar com problemas concretos e de oferecer subsídios teóricos e práticos para o aperfeiçoamento das instituições responsáveis pela realização da justiça.

Os textos reunidos neste volume constituem importante registro da produção científica debatida durante o evento, preservando e difundindo contribuições que enriquecem o debate jurídico contemporâneo. Diante da qualidade das pesquisas apresentadas no GT, este livro de resumos representa um espaço de circulação do conhecimento, de construção coletiva de reflexões e de fortalecimento da pesquisa jurídica comprometida com os valores democráticos, a efetividade dos direitos e o aprimoramento das instituições jurisdicionais.

Agradecemos a todos os autores e autoras que compartilharam suas pesquisas, bem como ao CONPEDI pela permanente promoção de espaços qualificados de debate acadêmico internacional. Temos a convicção de que as reflexões aqui reunidas contribuirão significativamente para o avanço dos estudos sobre processo, jurisdição e efetividade da justiça, inspirando novas pesquisas e fortalecendo o diálogo científico em âmbito nacional e internacional.

Alicante (Espanha), 29 de maio de 2026.

Aloísio Alencar Bolwerk - Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Benedito Cerezzo Pereira Filho - Universidade de Brasília (UnB)

Maiquel Ângelo Dezordi Wermuth - Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ)

GOVERNANÇA JUDICIAL: EFETIVIDADE NO CUMPRIMENTO PULVERIZADO DE SENTENÇAS COLETIVAS E SUBSTITUIÇÃO PROCESSUAL INVERTIDA

JUDICIAL GOVERNANCE: EFFECTIVENESS IN THE FRAGMENTED ENFORCEMENT OF COLLECTIVE JUDGMENTS AND INVERTED PROCEDURAL SUBSTITUTION

José Querino Tavares Neto [1]
Geraldo Antonio Da Mota [2]
Sílzia Alves Carvalho [3]

Resumo

Este artigo examina o impacto institucional do modelo pulverizado de cumprimento individual de sentenças coletivas, com ênfase em demandas seriadas contra a Fazenda Pública. Parte-se da hipótese de que a execução atomizada, muitas vezes duplicada por legitimados distintos, para os mesmos substituídos e com parâmetros idênticos, produz um efeito de substituição institucional: a tutela coletiva, concebida para racionalizar a proteção de direitos individuais homogêneos, passa a operar como vetor de congestionamento do próprio sistema de justiça. Metodologicamente, desenvolve-se pesquisa aplicada, com delineamento exploratório-descritivo e abordagem qualitativa, estruturada por triangulação de métodos e fontes: (a) revisão bibliográfica nacional sobre tutela coletiva, governança judicial e avaliação de políticas públicas; (b) pesquisa documental e jurisprudencial, com exame de peças, decisões e metadados processuais em cumprimentos de sentença coletiva e execuções individuais correlatas (identificando recorrência de atos, duplicidades e impactos organizacionais); e (c) análise normativa e de precedente, a partir dos instrumentos de governança processual previstos no CPC e do art. 8º, III, da Constituição, bem como do Tema 823 do STF, para construir parâmetros de coordenação compatíveis com isonomia, segurança jurídica e duração razoável. Sustenta-se que a efetividade da tutela coletiva não se mede pela multiplicação descoordenada de execuções, mas pela capacidade institucional de transformar decisões coletivas em resultados concretos, com isonomia, segurança jurídica e duração razoável.

Palavras-chave: Tutela coletiva, Cumprimento de sentença, Governança judicial, Eficiência sistêmica, Políticas públicas

---

[1] Professor Titular da UFG e do Programa de Mestrado em Políticas Públicas da UFG. Bolsista de Produtividade do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da UFG.

[2] Mestrando no Mestrado Profissional em Direito e Políticas Públicas da Universidade Federal de Goiás (UFG). Juiz no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. E-mail: geraldomotatj@gmail.com.

[3] Professora Titular da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás. Professora do Programa de Mestrado em Políticas Públicas da UFG.

Abstract/Resumen/Résumé

This paper examines the institutional impact of fragmented individual enforcement of collective judgments, focusing on repetitive claims against the State. It advances the hypothesis that uncoordinated individual enforcement, often duplicated by different entities with collective standing on behalf of the same beneficiaries under identical parameters, produces an institutional substitution effect: collective adjudication, originally designed to rationalize the protection of homogeneous individual rights, becomes a driver of court congestion. Methodologically, this study adopts an applied research design, with an exploratory–descriptive delineation and a qualitative approach, structured through triangulation of methods and sources: (a) a review of Brazilian scholarly literature on collective litigation, judicial governance, and public policy evaluation; (b) documentary and case-law research, involving the examination of pleadings, judicial decisions, and procedural metadata in collective judgment enforcement proceedings and related individual enforcement actions (identifying recurring procedural acts, duplications, and organizational impacts); and (c) normative and precedent-based analysis grounded in the procedural governance instruments provided by the Brazilian Code of Civil Procedure (CPC) and Article 8, III, of the Federal Constitution, as well as the Federal Supreme Court's (STF) Theme 823, in order to develop coordination parameters consistent with equality, legal certainty, and reasonable duration of proceedings.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Collective litigation, Judgment enforcement, Judicial governance, Systemic efficiency, Public policies

1 Introdução

A tutela coletiva foi concebida, no processo civil contemporâneo, como técnica de racionalização da jurisdição e de equalização de tratamentos decisórios em litígios de massa, com a finalidade de evitar a repetição atomizada de controvérsias idênticas e de produzir ganhos de escala, coerência e isonomia. Nessa arquitetura, é incompatível com a lógica do processo coletivo que uma pretensão se converta em prestação jurisdicional "gota a gota", marcada pela reprodução seriada de atos processuais para resolver, de forma fragmentada, aquilo que foi reconhecido de modo concentrado.

O desafio central deste artigo consiste em demonstrar que, nas ações coletivas destinadas à tutela de direitos individuais homogêneos de titulares certos e determináveis, em que há substituição processual sindical e o sindicato dispõe de rol nominal de beneficiários, a fase executiva assume relevância institucional decisiva para a governança judicial. Se adotado um modelo coordenado – por exemplo, com o cumprimento estruturado em blocos (v.g., 20 substituídos por processo) –, preservam-se economias de escala e racionalidade de implementação.

Na via oposta, o mesmo título pode produzir, na execução, acréscimo potencial de dezenas de milhares de demandas individualizadas (p. ex.: 50 mil) concentradas sob a mesma estrutura administrativa e decisória, caso prevaleça a orientação, hoje dominante no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, de que cada substituído instaure cumprimento autônomo. Soma-se a isso elemento institucional relevante: segundo a orientação reiterada das Câmaras Cíveis locais, o magistrado não poderia determinar a emenda da inicial para agregar novos substituídos ao polo ativo (ampliando o litisconsórcio), sob pena de nulidade, admitindo-se apenas a redução do número de litisconsortes, à luz da interpretação conferida ao art. 113, §1º, do CPC, o que, na prática, reforça o incentivo estrutural à pulverização e tensiona a gestão do cumprimento da sentença.

Em termos de políticas públicas, esse desenho tem impacto relevante: quando o título coletivo deixa de funcionar como eixo organizador da tutela e passa a ser apenas o ponto de partida para multiplicidade de microexecuções, ocorre alteração estrutural do seu papel institucional. A tutela coletiva perde densidade como solução em massa e se aproxima de um modelo de adjudicação individual reiterada, compatível com a transição do paradigma clássico, centrado na supremacia do interesse público e na legalidade estrita, para um modelo mais complexo, constitucional e regulatório (Aragão; Marques Neto, 2008).

Além da duplicidade procedimental, este trabalho propõe o termo “substituição processual invertida”. Essa modalidade ocorre quando, concomitantemente ao cumprimento de sentença coletiva instaurado pelo sindicato, na condição de substituto processual e com rol nominal de beneficiários que inclui determinado substituído, esse mesmo substituído, por intermédio de outro patrono, ajuíza cumprimento individual baseado no mesmo título coletivo e com idênticos parâmetros. A questão jurídica não se limita à repetição de demanda. Pergunta-se: é admissível que a iniciativa individual, fundada no título coletivo já operacionalizado pelo legitimado extraordinário, desloque a atuação do sindicato apenas na fase executiva, apesar de a substituição processual estar constitucionalmente assegurada (CF, art. 8º, III) e reafirmada em precedente qualificado do Supremo Tribunal Federal (Tema 823), que reconhece a legitimidade sindical também para liquidação e execução?

Nessa configuração, o substituído passa, na prática, a atuar como “substituto do substituto”, apropriando-se funcionalmente de prerrogativa institucional que não lhe foi atribuída e impondo ao sistema a superposição entre execução coletiva e execução individual do mesmo beneficiário. A sobreposição de demandas impacta negativamente a formulação e a execução de políticas públicas, as quais devem observar parâmetros constitucionais objetivos, sendo legítima a atuação do Poder Judiciário quando houver omissão estatal ou violação ao mínimo existencial (Barcellos, 2008).

É nesse plano – o do “modo de executar” e de seus efeitos sistêmicos – que se situa a contribuição do presente trabalho: investigar o “preço da pulverização”, diagnosticar duplicidades e propor parâmetros de coordenação compatíveis com a efetividade do título coletivo e com a sustentabilidade das políticas públicas judiciárias

2 Tutela coletiva, políticas públicas e governança

A efetividade da tutela coletiva não se mede pela multiplicação descontrolada de pedidos individuais de cumprimento de sentença, mas pela capacidade institucional de converter a decisão coletiva em resultados concretos para os destinatários.

Convém distinguir, desde logo, três planos analíticos que frequentemente se sobrepõem na literatura. Em primeiro lugar, situam-se os direitos coletivos em sentido amplo, isto é, posições jurídicas de dimensão transindividual ou dotadas de repercussão coletiva, inclusive quando direitos sociais individualmente titularizados dependem de políticas públicas para sua fruição efetiva. Em segundo lugar, há a ação coletiva em sentido sociopolítico, compreendida como mobilização de movimentos sociais, sindicatos, organizações da sociedade civil e demais atores coletivos na arena pública, influindo na formação da agenda, na deliberação e no controle das decisões estatais. Em terceiro lugar, está a ação coletiva em sentido processual, isto é, o

instrumento jurisdicional vocacionado à tutela de direitos e interesses difusos, coletivos stricto sensu e individuais homogêneos, nos termos do microssistema processual coletivo.

O presente estudo se concentra primordialmente nesse terceiro plano, sem desconsiderar que sua legitimidade e sua efetividade são condicionadas, em larga medida, pelos dois primeiros.

O constitucionalismo contemporâneo crítico adverte que práticas institucionais podem produzir efeitos de aparência, isto é, entregas simbólicas desprovidas de transformação material do problema público: pode haver ampliação do controle formal e, simultaneamente, baixa efetividade dos direitos fundamentais no plano da realidade social (Bitencourt; Lolli; Coelho, 2022).

Longe de representar interferência indevida no mérito administrativo, o controle judicial das políticas públicas, inclusive das políticas judiciárias, assegura que a normatividade administrativa não extrapole os limites da delegação legal, funcionando como mecanismo de equilíbrio institucional e garantia democrática (Motta, 2007).

Em matéria de políticas públicas, isso impõe olhar para o ciclo de implementação, monitoramento e avaliação, e não apenas para o êxito da fase de formulação, aqui representada pela sentença proferida no processo de conhecimento. Nessa perspectiva, a compreensão da atuação jurisdicional, sobretudo no âmbito da tutela coletiva em sentido processual, demanda a incorporação das categorias analíticas próprias do campo das políticas públicas, pois, como observa Schmidt, elas constituem respostas do poder público a problemas políticos, inscritas em um ciclo que envolve formulação, implementação e avaliação, sempre condicionadas pelo contexto institucional, pelos agentes envolvidos e pelos recursos de poder disponíveis (Schmidt, 2018).

A noção de governança judicial, tal como desenvolvida neste trabalho, ganha reforço teórico importante a partir da reflexão de Tavares Neto e Barbosa sobre a democratização da justiça em contextos de judicialização de políticas públicas.

Para os autores, o protagonismo contemporâneo do Poder Judiciário, especialmente em sociedades marcadas pela expansão da jurisdição constitucional e pela crescente exigibilidade dos direitos fundamentais, impõe a revisão das bases tradicionais de sua legitimidade. Já não basta invocar, de forma isolada, a tecnicidade da decisão ou a imparcialidade formal do julgador. Em cenários nos quais o Judiciário passa a decidir questões sensíveis de interesse público, com inequívoca repercussão social, distributiva e institucional, sua legitimidade passa também pela abertura de espaços deliberativos e pela incorporação de atores plurais no processo decisório (Tavares Neto; Barbosa, 2016, p. 42-43).

Essa formulação converge diretamente com a premissa central aqui sustentada: a de que a governança judicial constitui forma de racionalização institucional da jurisdição, sobretudo quando esta é chamada a enfrentar conflitos complexos, policêntricos e estruturalmente coletivos.

A contribuição desses autores **mostra-se ainda mais relevante quando aplicada ao campo dos direitos sociais e das políticas públicas**, precisamente porque, nesses domínios, a lesão jurídica raramente se esgota na esfera estritamente individual. Como assinalam Tavares Neto e Barbosa, os direitos sociais "têm uma dimensão coletiva que emerge especialmente quando tornam-se objeto de políticas públicas", razão pela qual sua efetividade depende do "alargamento dos espaços deliberativos no interior da sociedade civil" (Tavares Neto; Barbosa, 2016, p. 41).

A assertiva dialoga de maneira imediata com a crítica, desenvolvida neste estudo, à pulverização da tutela jurisdicional em múltiplas demandas atomizadas, incapazes de apreender a estrutura do problema que lhes dá origem.

Quando o conflito deriva de falhas sistêmicas de formulação, implementação ou coordenação de políticas públicas, a resposta judicial fragmentária tende não apenas à ineficiência, mas também à reprodução do desequilíbrio institucional que se pretende corrigir.

Por isso, a governança judicial, nesse contexto, não pode ser compreendida como mera técnica de gestão processual, mas como exigência de adequação institucional da jurisdição à natureza coletiva, complexa e reiterada das controvérsias que lhe são submetidas.

Nessa linha, a valorização de mecanismos de participação qualificada, como audiências públicas e *amicus curiae*, assume relevo não apenas procedimental, mas propriamente estrutural. Segundo Tavares Neto e Barbosa, tais instrumentos permitem o ingresso de "novos atores" no campo jurídico afeto aos movimentos sociais, organizações da sociedade civil, entidades representativas e demais sujeitos coletivos afetados, ampliando o horizonte cognitivo da decisão judicial e mitigando o fechamento autorreferencial do sistema de justiça (Tavares Neto; Barbosa, 2016, p. 59-62).

Essa percepção igualmente é vista por Casquete, o qual sustenta que ação coletiva também é um fenômeno estruturalmente condicionado pela interação entre atores sociais e as configurações institucionais do sistema político. Sob tal ótica, o debate coletivo não representa simples agregação de demandas individuais, mas um processo dinâmico, por meio do qual intervém fatores como a capacidade estatal de resposta, tanto quanto, as oportunidades políticas disponíveis. Por isso, destaca o autor espanhol: "La misma serie de factores que determinan el

grado de acceso formal al estado en la vertiente input determinan la fortaleza (o debilidad) estatal en la vertiente output. Así, estados centralizados, concentrados, coherentes y sin mecanismos de democracia directa encuentran mayor facilidad para tomar decisiones y hacerlas valer en la sociedad. En este caso, hablaremos de estados «fuertes». Si, en el extremo opuesto, la acción colectiva se desenvuelve en estados federales, fragmentados, incoherentes y con instituciones de democracia directa, entonces hablaremos de estados «débiles».” (Casquete, p. 88)

Em litígios de natureza estrutural ou de alta densidade coletiva, a decisão judicial precisa ser informada por dados, por escuta institucionalizada e por diálogo entre órgãos e atores sociais, sob pena de se converter em comando abstrato, formalmente expansivo, mas concretamente incapaz de reorganizar a realidade que lhe deu causa.

A literatura identifica o risco de “espetacularização” das políticas públicas quando se intensifica a visibilidade do controle e do agir institucional, com multiplicação de demandas e elevação do estoque processual, sem que se altere o déficit de capacidade nem a distância entre promessa constitucional e entrega material (Assis; Coelho, 2017).

Essa crítica torna-se especialmente relevante quando a implementação judicial, na fase executiva, adota desenhos que maximizam volume, mas não ampliam resultados líquidos; ao contrário, a própria tutela coletiva pode converter-se em engrenagem de congestionamento processual, prejudicando outras demandas de grande relevância: saúde, habitação, políticas estruturantes e ações coletivas urgentes; e pressionando as unidades judiciais com filas de feitos conclusos por períodos superiores a 100 (cem) dias, parâmetro frequentemente utilizado por corregedorias para aferição de produtividade e controle administrativo.

Aqui, não apenas o direito processual civil, mas também a própria política judiciária ostenta dimensão programática e institucional da atuação estatal, na qual planejamento, execução e controle se integram sob parâmetros constitucionais (Bucci, 2002; Bucci, 2013). Sob perspectiva de políticas públicas, a tutela coletiva bem direcionada pode ser compreendida como instrumento estatal de racionalização, porque reduz custos de transação, uniformiza parâmetros decisórios e tende a produzir economias de escala quando a implementação preserva unidade gerencial.

Nesse sentido, a governança judicial deve ser avaliada por critérios de desempenho institucional e pelos efeitos sistêmicos sobre outros serviços de justiça, reconhecendo que a política judiciária é parte do Estado Constitucional e integra a agenda de organização e controle da ação pública (Bucci, 2002; Liberati, 2013; Smanio; Bertolin; Brasil, 2015).

O arranjo institucional destinado a reduzir custos de transação, uniformizar respostas estatais e ampliar isonomia na concretização de direitos individuais homogêneos pode ser caminho para enfrentar a problemática.

A sentença coletiva não é apenas ato jurisdicional isolado: opera como instrumento de política judiciária, na medida em que reconfigura fluxos decisórios, concentra cognição e promete satisfação do comando dispositivo.

Nesse campo, é relevante o princípio da deferência, entendido como atuação judicial qualificada que leva em conta expertise técnica, planejamento orçamentário e espaço decisório da Administração Judiciária, preservando-se a racionalidade sistêmica das políticas públicas (Valle, 2017). Para que a decisão coletiva se converta em resultados materialmente fruíveis, o magistrado necessita organizar procedimentos e mecanismos de coordenação capazes de transformar o título coletivo em entregas com isonomia, segurança jurídica e duração razoável, sem produzir externalidades negativas na unidade.

No plano da avaliação de políticas públicas da unidade judiciária, a eficiência no cumprimento de sentença coletiva representa dimensão específica do desempenho institucional. Com recursos limitados de pessoal, infraestrutura tecnológica e assessoramento, a unidade precisa compensar o déficit organizacional com desenho de fluxos, parametrização de dados e rotinas padronizadas, buscando melhor desempenho mesmo sob restrições.

O núcleo conceitual de eficiência, aplicado ao cumprimento de sentenças coletivas, é econômico-organizacional: reduzir desperdícios, eliminar redundâncias e ampliar capacidade de entrega preservando padrões adequados de qualidade.

A mensuração requer explicitar a cadeia de resultados (insumos, atividades, produtos e resultados), e as hipóteses de conversão entre etapas. Indicadores operacionais tendem a privilegiar tempo de processamento, produtividade, taxa de retrabalho e custo por beneficiário, permitindo estimar o custo marginal de ampliar entregas e, assim, aferir a sustentabilidade do arranjo institucional (Jannuzzi, 2025).

Importa ressaltar, contudo, que eficiência, isoladamente, não comprova a resolução do problema público: informa apenas se a intervenção foi executada com alocação racional de recursos, condição necessária, mas não suficiente, para desempenho global e efetividade social (Jannuzzi, 2016).

Transposta para o âmbito jurisdicional, a eficiência significa entregar tutela com mínima repetição procedimental e com aproveitamento das economias de escala inerentes ao desenho coletivo.

É nesse ponto que se evidencia o "preço da pulverização", quando uma única sentença coletiva se converte em milhares de cumprimentos individuais replicados em atos essencialmente idênticos: cálculos, intimações, impugnações padronizadas, conferências documentais e decisões repetitivas; elevando o custo total do sistema sem incremento proporcional de beneficiários atendidos.

3 Diagnóstico: execução pulverizada e custo institucional

Na sistematização do Direito das Políticas Públicas, ganha centralidade a leitura do ciclo (agendamento, formulação, implementação, avaliação e monitoramento) como processo normativo-institucional que exige critérios de justiça e desempenho para além do ato decisório isolado. A partir da Constituição de 1988 e, sobretudo, das reformas administrativas dos anos 1990, consolidou-se um modelo de Administração Pública orientado por resultados, no qual o acompanhamento sistemático de metas, indicadores e impactos deixa de ser opção técnica e passa a configurar dever jurídico da gestão pública (Bonifácio; Motta, 2021).

A efetividade das ações coletivas depende não apenas da robustez normativa, mas da capacidade institucional de cumprimento das decisões, visto que a judicialização, quando orientada por demandas estruturais, pode funcionar como mecanismo de indução de políticas públicas. A atuação judicial isolada, porém, não substitui planejamento administrativo nem resolve déficits estruturais, o que reforça a necessidade de articulação entre jurisdição, gestão pública e capacidade institucional para que a intervenção judicial produza efeitos sistêmicos e não meramente episódicos (Tavares Neto; Motta, 2010).

A execução pulverizada, nesse horizonte, pode ser descrita como disfunção de implementação e de governança: substitui a economia de escala por replicação, eleva custos de controle e cria efeitos adversos sobre a capacidade do sistema de justiça. Assim, tratar o tema como política pública judiciária exige métricas e rotinas de coordenação institucional que preservem a unidade do título e evitem duplicidades, para que o instrumento coletivo cumpra a função de racionalização que justificou sua adoção (Reck, 2023)[1].

Em litígios de massa, o custo institucional relevante não é apenas financeiro, mas também organizacional. A execução pulverizada replica atos processuais em escala, consumindo tempo de serventias, contadorias, magistrados e setores de precatórios e RPV. Além disso, a duplicidade – execução coletiva em curso e execuções individuais paralelas para

[1] A literatura conecta o desenho executório e a racionalização da tutela coletiva à arquitetura institucional das políticas públicas, notadamente em contextos de restrição fiscal. Nessa perspectiva, a repetição descoordenada de execuções pode gerar deslocamento de capacidade institucional (*crowding out*) e produzir efeitos distributivos indesejáveis sobre a agenda judicial.

o mesmo substituído – amplia o risco de inconsistência decisória e de pagamentos indevidos, exigindo controle e retrabalho.

Do ponto de vista analítico, o diagnóstico pode ser expresso por um modelo simples: custo institucional total = P x C, em que P é o número de processos e C o custo médio por processo. Mantido constante o número real de beneficiários (N), a variação de P, por pulverização e duplicidade, é o principal vetor de crescimento do custo agregado; em outros termos, o sistema "paga" repetidas vezes para entregar a mesma tutela material. O modelo evidencia que a discussão não se esgota na legitimidade do direito individual de executar, mas no impacto agregado do desenho procedimental sobre a capacidade sistêmica de implementação, elemento constitutivo de políticas públicas judiciárias orientadas a desempenho.

Nesse enquadramento, a governança judicial exige mecanismos de coordenação capazes de reduzir P (processos) sem reduzir N (beneficiários). Isso pode ser feito por agrupamento racional em blocos, padronização de cálculos, prevenção de duplicidades, gestão ativa do fluxo e soluções tecnológicas de conferência e pagamento. Esses mecanismos não negam acesso à justiça; ao contrário, preservam capacidade institucional para que o acesso seja sustentável no tempo e compatível com a duração razoável do processo.

Para explicitar o efeito do desenho executório sobre o custo institucional, propõe-se comparar dois cenários, mantendo-se constante o número real de beneficiários (N):

a) Cenário I (coordenado): cumprimento estruturado por agregação em blocos (por exemplo, 20 substituídos por processo), preservando economias de escala típicas da tutela coletiva. Nesse arranjo, parâmetros de cálculo, contraditório e decisões padronizadas são compartilhados por diversos titulares, reduzindo redundâncias, facilitando controle de consistência e diminuindo o custo marginal por beneficiário.
b) Cenário II (pulverizado): cada substituído promove execução individual autônoma, somando-se, em determinadas situações, execuções paralelas e duplicadas promovidas por legitimados distintos para o mesmo beneficiário e com idênticos parâmetros. O resultado é a multiplicação artificial de demandas, com replicação de atos processuais (cálculos, impugnações, decisões e requisições de pagamento) sem ganho jurídico adicional em termos de número real de credores atendidos.

A diferença de custos institucionais entre os cenários é substancial. Considerando-se, de modo ilustrativo, que o PJe cadastre aproximadamente 100 processos no Cenário I (20 credores em cada pedido), teríamos, no Cenário II, 3.000 processos, sem aumento do número de beneficiários – ou seja, incremento de 2.900% na carga de trabalho associada ao mesmo título

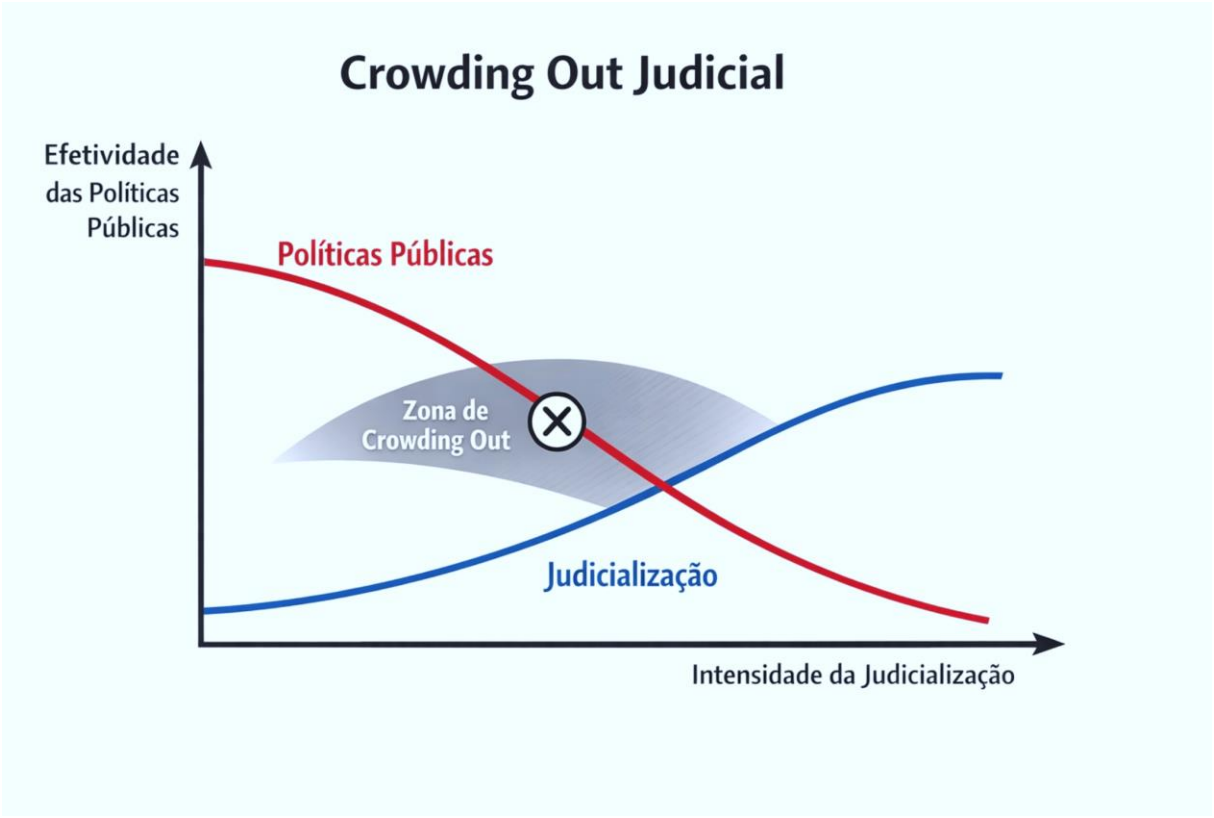
judicial. Essa cifra não pretende representar dado empírico universal, mas evidenciar a ordem de grandeza do impacto institucional gerado pela escolha do modelo executório, especialmente quando combinado com duplicidades e ausência de coordenação.

O percentual de disparidades entre os cenários é tão elevado que evoca a noção de *tragic choices*, desenvolvida na literatura norte-americana a partir das reflexões de Guido Calabresi e Philip Bobbitt. Com base nesse debate, Amaral (2001) sustenta que determinadas decisões públicas assumem natureza inevitavelmente trágica, porque, em contextos de escassez estrutural, a concretização de um direito individual pode importar a compressão de recursos destinados ao atendimento coletivo.

Por isso, uma decisão que, no plano concreto, admite cumprir uma sentença coletiva por mais de 50 mil pedidos individuais, distribuídos entre varas de mesma competência, inexoravelmente desloca recursos e prioridades da organização judicial para esse formato de cumprimento. O deslocamento do debate da esfera fiscal para o plano constitucional revela que decisões financeiras são também decisões constitucionais, sujeitas a limites materiais, transparência democrática e controle jurídico (Torres, 2014).

O gráfico abaixo sintetiza os dois cenários, evidenciando o contraste de proporcionalidade entre (i) a promessa de efetividade da política pública judiciária associada à tutela coletiva e (ii) a intensidade da judicialização decorrente da opção por cumprimento pulverizado.

Gráfico 1 – Efeito de *crowding out* judicial: intensidade da judicialização e efetividade das políticas públicas.



Fonte: elaboração própria.

Os dados acima revelam que a opção pela execução pulverizada de sentenças coletivas deve ser criticada com rigor, porque representa distorção do próprio sentido institucional da tutela coletiva. O processo coletivo nasce para produzir ganhos de escala, padronização decisória e redução de custos de transação. Ao fragmentar a implementação em microprocedimentos repetitivos, o sistema abdica dessas vantagens e reintroduz, na fase executiva, exatamente o que a coletivização buscou superar: redundância, heterogeneidade e replicação mecânica de atos. O resultado é ineficiência sistêmica ostensiva, na qual o Judiciário "paga" por esse luxo processual[2], sem qualquer ganho material proporcional para a coletividade de credores.

Do ponto de vista operacional, a pulverização produz congestionamento processual descontrolado nas Varas da Fazenda Pública de Natal e desorganiza sua capacidade de entrega. O sistema passa a operar sob saturação crônica: mesmo que cada execução individual seja

[2] Para o autor, trata-se da sofisticada arte de transformar o processo judicial em um luxo para os litigantes e em um tormento para o Poder Judiciário e para o Estado. Assim, se a tutela coletiva foi concebida como ferramenta de racionalização, a pulverização do cumprimento constitui inversão de finalidade, com aumento de custo organizacional e risco de ineficiência sistêmica.

"correta" em abstrato, o efeito agregado é institucionalmente disfuncional, porque transforma a unidade em linha de montagem de tarefas repetitivas, deslocando tempo e energia de atividades jurisdicionais mais complexas.

Em termos de política pública judiciária, isso tem significado, na 3ª Vara da Fazenda Pública de Natal, a utilização intensiva da força de trabalho (inclusive de assessoria) para administrar a fila de processos conclusos para decisões homologatórias decorrentes de cumprimentos individuais de sentenças coletivas, pressionada pelo parâmetro de 100 (cem) dias de conclusão e degradando qualidade, previsibilidade e tempestividade dos demais serviços. Esse quadro dialoga com a leitura do Direito Administrativo em chave regulatória, na qual o interesse público deixa de ser essencialista e passa a exigir justificações argumentativas e institucionais[3].

O prejuízo não se limita ao Judiciário nem aos litigantes: recai sobre a sociedade como um todo pela lógica das externalidades e do custo de oportunidade. Cada hora de gabinete consumida por replicações evitáveis deixa de ser alocada a outras demandas sociais urgentes (saúde, improbidade administrativa, processos estruturantes ajuizados pelo Ministério Público), comprometendo a função distributiva do sistema de justiça e afetando a confiança pública. A sociedade, destinatária final dos serviços que o Judiciário presta, suporta o custo desse desenho procedimental.

Por isso, é necessário afirmar com clareza que o formato do Cenário II constitui falha grave de governança e ineficiência no sentido técnico do termo. Não se trata apenas de "menor eficiência": é arranjo estruturalmente improdutivo e socialmente oneroso. A resposta adequada para essa disfunção não é restringir direitos materiais, mas reorganizar a arquitetura de execução por meio de coordenação, agregação racional, padronização, prevenção de duplicidades e gestão ativa do fluxo, com métricas transparentes de custo por beneficiário e impacto no acervo.

Persistir na pulverização, ao contrário, significa normalizar arranjo que congestiona varas, amplia atrasos e transfere à sociedade o custo de um desenho processual que, sob qualquer parâmetro de avaliação institucional, é indefensável. Como sintetiza Liberati (2013, p. 144), "a eficácia estatal dependerá de sua articulação com a sociedade: sem a participação da população na gestão administrativa o Estado poderá regredir e decair, novamente para a maneira centralizada de gestão".

[3] A regulação estatal é apresentada como forma de intervenção em que a Administração vai além de ordenar a atividade econômica: coordena riscos, promove equilíbrio concorrencial e realiza, por instrumentos normativos e decisões, objetivos constitucionais. Nesse paradigma, o "interesse público" deixa de ser definido por premissas unilaterais e exige justificações institucionais e procedimentais.

No âmbito do cumprimento coletivo na 3ª Vara da Fazenda Pública de Natal/RN[4], observa-se padrão operacional reiterado de volatilidade do polo ativo (*churn processual*)[5], expresso por sucessivos requerimentos individuais de exclusão, alegação de perda de objeto e pedido de posterior reinclusão. Essa rotina diária na 3ª Vara da Fazenda Pública de Natal/RN produz incremento mensurável de custo institucional, porque converte a execução coletiva em fluxo contínuo de microdecisões administrativas e processuais, frequentemente gerando 10 a 15 conclusões do processo ao juízo apenas para deliberação sobre pedidos de saída e retorno à ação coletiva.

Em termos analíticos, trata-se de vetor de custo que se soma à pulverização por multiplicação de execuções: mesmo quando a execução permanece formalmente coletiva, a sucessão de alterações individuais gera retrabalho de conferência, atualização de registros e compatibilização de cálculos, com impacto direto sobre celeridade e racionalidade do procedimento. A eficácia de uma política pública depende não apenas de sua formulação normativa, mas da coerência entre arquitetura jurídica, capacidade administrativa e coordenação federativa, revelando que a implementação é espaço privilegiado de interação entre norma, gestão e realidade social (Coutinho, 2013).

Do ponto de vista da eficiência, a multiplicação de P (processos) sem incremento de N (beneficiários) representa deterioração objetiva do desempenho institucional, pois eleva o custo marginal por entrega e intensifica redundâncias. O critério decisivo, porém, é o da efetividade: avaliar se o modelo de execução produz transformação material sustentável do problema público, garantindo satisfação homogênea do crédito com isonomia, previsibilidade e duração razoável. Assim, multiplicar execuções pode aparentar eficácia procedimental, mas tende a reduzir eficiência sistêmica e, por congestionamento e riscos de duplicidade, comprometer a efetividade do título coletivo (Jannuzzi, 2016, p. 137).

4 Marco normativo: legitimidade do substituto e limites à fragmentação

O Supremo Tribunal Federal, ao firmar a tese do Tema 8236, reconheceu a legitimidade ampla do sindicato para a defesa de direitos e interesses coletivos e individuais homogêneos da

[4] Unidade na qual o autor é juiz titular.

[5] Na economia e na gestão empresarial, o termo *churn* é utilizado para medir a rotatividade de clientes; por analogia, o *churn* processual expressa a entrada e a saída recorrente de partes do polo ativo, com impacto direto em retrabalho, inconsistências cadastrais e custo de processamento.

[6] SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). Repercussão geral. Tema 823 (RE 883.642/AL). Tese fixada: "Os sindicatos possuem ampla legitimidade extraordinária para defender em juízo os direitos e interesses coletivos ou individuais dos integrantes da categoria, inclusive nas liquidações e execuções, independentemente de autorização dos substituídos, nos termos do art. 8º, III, da Constituição Federal."

categoria, inclusive nas fases de liquidação e execução de sentença coletiva, independentemente de autorização expressa dos substituídos. A consequência institucional é relevante: a execução coletiva não é concessão, mas expressão de prerrogativa constitucional (CF, art. 8º, III), apta a funcionar como instrumento de organização do cumprimento em escala.

Isso não elimina o direito de execução individual nas hipóteses de direitos individuais homogêneos. Contudo, a experiência prática evidencia que, quando a execução individual é exercida de forma simultânea e descoordenada, o resultado pode ser paradoxal: em vez de ampliar o acesso, produz-se congestionamento, atraso e deterioração da capacidade institucional, comprometendo o próprio acesso efetivo à justiça. A compatibilização entre acesso à justiça e eficiência sistêmica demanda mecanismos de coordenação aptos a prevenir sobreposições, evitar duplicidades e assegurar isonomia e previsibilidade entre substituídos.

Nas decisões judiciais relacionadas ao cumprimento de sentença coletiva na Fazenda Pública de Natal, passou-se a utilizar a expressão "substituição processual invertida" para descrever disfunção específica: a tentativa de credor individual, isoladamente, manejar o título coletivo e instaurar cumprimento com pretensão abrangente em face de universo de milhares de substituídos (p. ex.: mais de 20.000), todos portadores da mesma situação jurídica.

A construção dogmática de partida é clara: a substituição processual constitui modalidade de legitimação extraordinária, na qual o legitimado pleiteia direito alheio em nome próprio, hipótese excepcional e dependente de autorização normativa (CPC, art. 18). No plano constitucional, o sindicato recebe essa autorização pela Constituição Federal (CF, art. 8º, III) e, em sede de precedente qualificado, o Tema 823 afirma a amplitude da legitimidade sindical inclusive para liquidações e execuções, sem necessidade de autorização individual.

A "substituição processual invertida" caracteriza-se, portanto, pela inversão do vetor de legitimação: em vez de o sindicato (substituto) atuar em nome da categoria (substituídos), o indivíduo tenta converter-se, na prática, em substituto do substituto, utilizando o título coletivo como se detivesse a prerrogativa institucional de conduzir a execução para todo o grupo e atuando concorrentemente com o sindicato.

Essa inversão não é mera questão terminológica; atinge o núcleo funcional da legitimação extraordinária. A razão de ser da substituição sindical reside na existência de legitimado dotado de capacidade organizacional, vínculo constitucional e deveres representativos, apto a gerir execução coletiva com padronização, controle e previsibilidade.

Dessa forma, quando um indivíduo pretende operar o mesmo mecanismo, concorrentemente ao sindicato, para contingente massivo, sem atribuição normativa para gerir interesses alheios, cria-se déficit estrutural de governança (quem controla adesões, exclusões,

duplicidades, critérios uniformes, cronograma e integridade do pagamento), tornando a execução mais vulnerável a inconsistências e a conflitos de coordenação.

A situação acima distingue-se das hipóteses paradigmáticas frequentemente invocadas com base no art. 81 do Código de Defesa do Consumidor. O CDC diferencia direitos difusos, de natureza indivisível, titularizados por pessoas indeterminadas ligadas por circunstâncias de fato, e direitos coletivos *stricto sensu*, também indivisíveis, mas titularizados por grupo, categoria ou classe ligados por relação jurídica-base. Já a ação coletiva acerca do piso salarial dos professores do Estado do Rio Grande do Norte[7] versa, tipicamente, sobre direitos individuais homogêneos, pois há origem comum (a mesma política remuneratória e a omissão estatal), titulares determinados (professores integrantes da categoria) e resultado divisível, uma vez que cada beneficiário possui crédito individual quantificável por critérios uniformes (diferenças remuneratórias, reflexos etc.). Essa tipologia não é meramente classificatória: define o modelo de sentença, o modo de coisa julgada e o arranjo executório compatível com a racionalidade institucional da tutela coletiva.

Quando se examinam precedentes de cumprimento individual decorrente de sentença coletiva em matéria consumerista – como casos de recall automotivo promovidos pelo Ministério Público –, o provimento jurisdicional tende a operar no campo dos direitos difusos, porque o universo de afetados é aberto, frequentemente não enumerável *ex ante* e ligado por circunstâncias de fato (potenciais usuários ou consumidores expostos ao risco do produto). Nesses litígios, o núcleo do provimento costuma ser estrutural e indivisível: obrigação de informar, convocar, reparar, substituir componentes, adequar padrões de segurança e adotar protocolos de mitigação de risco.

Por isso, a execução é predominantemente coletiva e orientada à conformidade, com monitoramento, cronogramas, obrigações de fazer e mecanismos coercitivos, pois não se identifica beneficiário a beneficiário e, em grande parte dos casos, não há "valor individual padrão" a ser simplesmente calculado e pago, mas dever coletivo de correção do risco e de proteção do mercado de consumo.

Em ações coletivas com substituídos identificados e lista nominal de beneficiários, o tratamento jurídico adequado tende a priorizar: (a) unidade gerencial do título; (b) padronização de cálculos e critérios; (c) prevenção de duplicidades; e (d) estabilização do polo ativo para preservar governança e reduzir custo institucional. Nessa arquitetura, a "coletivização" não é retórica: é condição de possibilidade para que a execução não regrida ao estado de pulverização.

[7] Processo utilizado como caso de referência na exposição: Ação coletiva n. 0801191-95.2012.8.20.0001 (TJRN).

Confundir hipóteses estruturais de direitos difusos com execuções de créditos individuais homogêneos com beneficiários certos pode gerar multiplicação indevida de demandas e incidentes processuais evitáveis.

Nos processos identificados na 3ª Vara da Fazenda Pública de Natal/RN, buscou-se organizar a tramitação por prevenção e distribuição por dependência, a fim de concentrar no mesmo órgão julgador o tratamento de pretensões replicadas e reduzir risco de decisões divergentes. Nesse contexto, a atomização deixa de ser mera opção de litigância e passa a ser variável institucional que altera custos, capacidade e previsibilidade, devendo ser enfrentada por instrumentos de governança (padronização, agregação, rotinas anticumulatividade e arquitetura de fluxos) (Bucci, 2019).

O Código de Processo Civil prevê a distribuição por dependência em hipóteses de conexão e continência e, de modo particularmente relevante para litígios repetitivos, quando houver ajuizamento de ações cuja tramitação separada possa gerar decisões conflitantes ou contraditórias, ainda que não haja conexão em sentido estrito (CPC, art. 55, §3º), determinando-se a remessa ao juízo prevento (CPC, art. 286, III).

A medida, porém, não se sustentou na via recursal e, em decisões posteriores, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte afirmou que demandas duplicadas (individual e coletiva) devem tramitar em juízos distintos, por inexistir conexão entre ambas. Segundo essa orientação, o formato processual adequado para evitar duplicidade seria o juízo da ação individual oficiar ao juízo da ação coletiva, noticiando a execução paralela, de modo que o julgador da ação coletiva extinga o feito em relação ao credor duplicado, mediante exclusão da lide.

Embora a solução seja coerente, em tese, enfrenta barreiras pragmáticas. A remessa de ofício de juízo de mesma hierarquia funcional para outro, com comando que, na prática, altera a conformação subjetiva de processo em curso perante juízo de igual competência, pode produzir dinâmica de "heterodeterminação" processual, em zona limítrofe com matéria própria de solução por via recursal ou por mecanismos formais de cooperação e organização.

Há, igualmente, problema de escalabilidade e controle. Ao se admitir que múltiplas ações individuais, distribuídas em comarcas diversas, gerem sucessivas trocas de ofícios para exclusões e reinclusões no processo coletivo, aumenta-se o custo transacional de governança, reduz-se a rastreabilidade do universo de beneficiários e eleva-se o risco de inconsistências cadastrais e de pagamentos indevidos (por duplicidade ou por falhas de sincronização). Em qual processo deveria ser pago o credor: no primeiro, ajuizado por advogado distinto da representação sindical; no segundo, ou no terceiro? Esse formato de comunicação fragmentada

pode, paradoxalmente, reintroduzir descontrole e ampliar hipóteses de pagamento duplicado, pois substitui coordenação central por múltiplos circuitos de comunicação com alta probabilidade de erro e alto custo administrativo agregado.

Por isso, do ponto de vista dogmático e de política pública judiciária, admitir a substituição processual invertida equivaleria a institucionalizar a substituição do substituto: cada credor buscaria instaurar um "cumprimento coletivo individualizado", ampliando risco de duplicidades, despadronizando critérios e elevando custos de controle para o juízo e para o ente público.

5 Propostas de governança judicial para a execução de títulos coletivos

A experiência descrita aponta que não se deve confundir a negação abstrata do direito de executar com a construção de estratégias de arquitetura processual capazes de viabilizar o trabalho diuturno da unidade. Propõem-se, de modo não exaustivo, cinco linhas de ação:

a) priorização da execução coletiva coordenada, com rol verificável de substituídos;
b) rotinas de secretaria com análise tecnológica de prevenção de duplicidades (por CPF) antes da prática de atos de processamento e requisição de pagamento;
c) incentivo à agregação racional de execuções individuais por blocos, reduzindo a replicação de atos;
d) padronização de planilhas e parâmetros de cálculo, permitindo contraditório concentrado e decisões uniformes;
e) gestão ativa do fluxo de demandas repetitivas no PJe, com uso de mecanismos de precedentes e técnicas de saneamento voltadas a evitar decisões divergentes.

Essas medidas não restringem o direito material dos beneficiários; ao contrário, visam protegê-lo de efeitos colaterais como atrasos sistêmicos, incerteza, aumento de custos de transação e risco de pagamentos indevidos, que repercutem negativamente sobre a própria coletividade substituída. Em termos de governança, a execução coletiva pode funcionar como gestão processual do interesse homogêneo, conferindo transparência, controlabilidade e previsibilidade ao cumprimento.

6 Considerações finais

A investigação desenvolvida ao longo deste artigo confirma a hipótese de que o cumprimento pulverizado de sentenças coletivas, especialmente quando associado à duplicidade de iniciativas executivas e à atuação paralela de legitimados distintos em favor dos mesmos beneficiários, produz um efeito institucional adverso: a tutela coletiva, concebida para racionalizar a proteção de direitos individuais homogêneos, passa a operar, paradoxalmente, como fator de congestionamento do próprio sistema de justiça. O fenômeno não se limita a um desarranjo procedimental pontual. Trata-se de disfunção estrutural de governança, que desloca a execução do plano da implementação coordenada para o da replicação atomizada de atos essencialmente idênticos, com impacto direto sobre a capacidade institucional de entrega, a previsibilidade das decisões e a duração razoável do processo.

Ao longo do trabalho, demonstrou-se que a fase executiva deve ser compreendida não como momento meramente acessório da tutela coletiva, mas como espaço decisivo de realização, ou frustração, da promessa jurisdicional construída na fase de conhecimento.

A sentença coletiva, quando lida à luz do ciclo das políticas públicas, corresponde apenas ao momento de formulação da resposta estatal; sua efetividade depende da arquitetura de implementação que lhe dá concretude. É precisamente nesse ponto que a governança judicial assume centralidade: não como simples técnica de administração do acervo, mas como exigência de racionalização institucional da jurisdição, especialmente quando esta incide sobre conflitos complexos, repetitivos e de forte densidade coletiva. A partir desse enquadramento, a pergunta relevante deixa de ser quantas execuções individuais são formalmente admissíveis e passa a ser qual modelo de execução é capaz de produzir resultados concretos com isonomia, segurança jurídica e sustentabilidade organizacional.

Também se demonstrou que a ampla legitimidade sindical reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 823 não pode ser esvaziada, na prática, por um desenho executório que premie a descoordenação. O direito de o substituído promover execução individual, embora juridicamente possível em determinadas hipóteses, não pode ser interpretado como autorização implícita para a corrosão funcional da tutela coletiva.

Daí a relevância da categoria proposta neste estudo: substituição processual invertida; para designar a situação em que o substituído, valendo-se do mesmo título coletivo já operacionalizado pelo legitimado extraordinário, passa a atuar, na prática, como substituto do substituto. Essa inversão, longe de ser neutra, compromete a unidade gerencial do título, fragiliza os mecanismos de controle de duplicidade, amplia os riscos de inconsistência cadastral

e de pagamentos indevidos, e converte a execução em ambiente de baixa coordenação e alto custo institucional.

Os dados e inferências apresentados revelam, ademais, que o problema da pulverização não pode ser tratado apenas sob a ótica do direito subjetivo de executar, porque seu impacto ultrapassa os litigantes diretamente envolvidos e recai sobre a organização judicial como um todo.

O custo institucional da atomização é também custo social: tempo de secretaria, contadoria, gabinete e setores de requisição de pagamento é deslocado para rotinas repetitivas, reduzindo a capacidade de resposta da unidade a outras demandas igualmente relevantes. Nesse sentido, a fragmentação da execução coletiva opera verdadeiro efeito de *crowding out* judicial, ao ocupar espaço organizacional que deveria ser alocado segundo critérios mais racionais de priorização, eficiência e efetividade. A multiplicação de processos pode até sugerir maior intensidade de tutela, mas, sob análise mais rigorosa, tende a revelar menor capacidade de transformação material do problema público que justificou a tutela coletiva.

À vista disso, reforço que a efetividade da tutela coletiva não se mede pela proliferação descoordenada de execuções, mas pela capacidade institucional de transformar o título coletivo em resultados concretos e homogêneos para os beneficiários. Essa conclusão autoriza — e exige — a adoção de estratégias de governança judicial orientadas à coordenação: prevenção tecnológica de duplicidades, agregação racional de substituídos em blocos, padronização de cálculos, estabilização do polo ativo, gestão ativa do fluxo processual e uso de ferramentas do CPC e da política judiciária para evitar replicações desnecessárias. Tais medidas não restringem o direito material dos credores; ao contrário, protegem-no contra os efeitos deletérios de um modelo que, em nome do acesso formal à execução, compromete a própria possibilidade de entrega tempestiva e igualitária da tutela reconhecida.

Referências

AMARAL, Gustavo. **Direito, escassez e escolha**: em busca de critérios jurídicos para lidar com a escassez de recursos e as decisões trágicas. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (orgs.). **Direito administrativo e seus novos paradigmas**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ASSIS, Alline Neves de; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Um constitucionalismo do espetáculo? Espetacularização das políticas públicas e ineficiência do controle jurídico-

constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 115, p. 541-584, jul./dez. 2017. DOI: 10.9732/P.0034-7191.2017V115P541.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. *In*: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (orgs.). **Direitos fundamentais**: orçamento e "reserva do possível". Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 111-147.

BITENCOURT, Caroline Muller; LOLLI, Eduardo Henrique; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. **Sequência**, Florianópolis, v. 43, n. 90, e86761, 2022. DOI: 10.5007/2177-7055.2022.e86761.

BONIFÁCIO, Robert; MOTTA, Fabrício Macedo. Monitoramento e avaliação de políticas públicas no Brasil: abordagem conceitual e trajetória de desenvolvimento jurídico e institucional. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 12, n. 2, p. 340-371, maio/ago. 2021. DOI: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i3.28653.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 12 set. 1990.

BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 17 mar. 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019. DOI: 10.21783/rei.v5i3.430.

CASQUETE, Jesús. **El poder de la calle.** Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

COUTINHO, Diogo Rosenthal. O direito nas políticas públicas. *In*: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. p. 181-200.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na avaliação de políticas e programas sociais. **Desenvolvimento em Debate**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 117-142, 2016. DOI: 10.51861/ded.dmdis.1.011.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e avaliação de programas sociais**: uma introdução aos conceitos e técnicas. 2. ed. rev. e ampl. Campinas: Alínea, 2025.

LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas públicas no Estado constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.

MOTTA, Fabrício Macedo. **Função normativa da Administração Pública**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regimento jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

RIO GRANDE DO NORTE (Estado). Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte. **Ação coletiva n. 0801191-95.2012.8.20.0001**. Natal: TJRN, 2012.

SMANIO, Gianpaolo Poggio; BERTOLIN, Patricia Tuma; BRASIL, Patricia Cristina (orgs.). **O direito na fronteira das políticas públicas**. São Paulo: Páginas & Letras, 2015.

SCHMIDT, João Pedro. **Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas**. *Revista do Direito*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (Brasil). **Tema 823 da repercussão geral**: legitimidade dos sindicatos para a execução de título judicial, independentemente de autorização dos sindicalizados (RE 883.642/AL). Brasília, DF. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=823. Acesso em: 23 fev. 2026.

TAVARES NETO, José Querino; MOTTA, Maria Carolina Carvalho. A efetividade das ações coletivas na comarca de Itumbiara/GO (1998/2008). **Revista da Faculdade de Direito da UFG**, Goiânia, v. 33, n. 1, p. 139-151, 2010. DOI: 10.5216/rfd.v33i1.9806.

TAVARES NETO, José Querino; BARBOSA, Claudia Maria. Democratization of Justice and Governance: some notes from Brazil. *Seqüência (Florianópolis)*, Florianópolis, v. 37, n. 72, p. 41-66, abr. 2016. DOI: 10.5007/2177-7055.2016v37n72p41.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito constitucional financeiro**: teoria da constituição financeira. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Administração e políticas públicas: deferência como efeito jurídico. *In*: LEITE, George Salomão; NERY JÚNIOR, Nelson; STRECK, Lenio Luiz (coords.). **Crise dos poderes da República**: Judiciário, Legislativo e Executivo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 931-947.